

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**

**UPRAVNI STUDIJ**

**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ**

**Marko Ceronja**

**Sustav predsjedničke vlade**

**Završni rad**

**Šibenik, 2016.**

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**

**UPRAVNI STUDIJ**

**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ**

**Sustav predsjedničke vlade**

**Završni rad**

**Kolegij:** Ustavno pravo

**Mentor:** mr.sc. Nado Grubić, v.pred.

**Student:** Marko Ceronja

**Matični broj studenta:** 11944 - 0953

**Šibenik, 2016.**

## TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

---

Veleučilište u Šibeniku

Završni rad

Upravni odjel

Preddiplomski stručni studij Upravni studij

### **Sustav predsjedničke vlade**

Marko Ceronja

Sažetak:

U ovom radu pregledat ćemo detaljnije najistaknutije tipove predsjedničkog sustava u svijetu općenito. U prvom dijelu, prikazat ćemo kao prvo općenito ustroj vlasti i karakteristike ustroja vlasti. Nadalje, u nastavku vidjet ćemo načelo diobe i načelo jedinstva vlasti. Središnji dio rada prikazat će jedan od najdelikatnijih predsjedničkih institucija, odnosno Sjedinjene Američke Države. Završni dio rada prikazat ćemo sustav vlasti u Republici Hrvatskoj te ćemo obraditi detaljnije samu instituciju predsjednika republike.

(50 stranica / slika / 0 tablica / 27 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: predsjednik, ovlasti, ustav, pravo

Mentor: mr.sc. Nado Grubić, v.pred.

Rad je prihvaćen za obranu:

## BASIC DOCUMENTATION CARD

---

Polytechnic of Šibenik

Final paper

Department of Administration

Professional Undergraduate Studies of Administration

### **System of the presidential goverment**

Marko Ceronja

Abstract:

In this paper we will review in more detail the most prominent type of presidential system in the world in general. In the first part, we will show the general structure of government and its characteristics. Furthermore, below we will see the principle of the separation and the principle of the unity of the government. The central part of the work will show one of the most delicate of the presidential institution, the United States of America. The final part of the article will show the system of government in the Republic of Croatia and will be shown in detail the very institution of the President of the Republic.

(50 pages / 0 figures / 0 tables / 27 references / original in Croatian language)

Paper deposited in: Library of Polytechnic in Šibenik

Keywords: president, powers, constitution, law

Supervisor: mr.sc. Nado Grubić, v.pred.

Paper accepted:

Sadržaj:

1. UVOD .....	7
2. POJAM USTROJSTVA VLASTI .....	8
2.1 Oblikovanje shvaćanja o temeljima i organizaciji vlasti u državi .....	10
3. NAČELO DIOBE I NAČELO JEDINSTVA VLASTI .....	20
3.1. Ustrojstvo i dioba vlasti .....	20
3.2 Oblikovanje načela (teorije) o diobi vlasti .....	20
3.3 Suvremena shvaćanja o diobi vlasti .....	21
4. PREDSJEDNIČKI SUSTAV SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA .....	22
4.1 Odnos predsjednika i Kongresa .....	29
4.2 Američki predsjednik kao svjetski lider .....	32
4.3 Promjene u poziciji predsjednika SAD .....	33
4.4. Ograničenja predsjedničke moći .....	36
6. DIOBA VLASTI U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	39
6.1 Zakonodavna vlast .....	40
Sabor .....	40
6.2 Pučki pravobranitelj .....	41
6.3 Izvršna vlast .....	42
6.4. Predsjednik Republike Hrvatske .....	42
6.4.1 Odgovornost .....	45
6.4.2. Nepovredivost .....	45
6.4.3. Ured predsjednika Republike .....	46
6.5 Vlada Republike Hrvatske .....	47
7. ZAKLJUČAK .....	49
8. POPIS LITERATURE .....	50



## 1.UVOD

U RH državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi s Ustavom i sa zakonom. Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu.

U ovom radu osvrnut ćemo se na ustrojstvo vlasti odnosno navest ćemo osnovne elemente vlasti te se поближе osvrnuti na jedan element, a to je u ovom slučaju institucija predsjednika države. U mnogim državama predsjednik države ima raznu ulogu u unutarnjoj kako i vanjskoj politici. Prikazat ćemo ulogu predsjednika u Republici Hrvatskoj te ćemo radi naglašavanja same institucije predsjednika pogledati predsjednički sustav Sjedinjenih Američkih Država odnosno SAD-a.

Sjedinjene Države imaju dvostranački sustav koji se razvio tokom 19. stoljeća u kojem su nastale dvije najjače političke stranke, a to su Demokratska i Republikanska te se one od tada izmjenjuju na vlasti. Za razliku od europskih stranaka, ove dvije stranke nemaju izgrađenu stranačku infrastrukturu ni stranački aparat koji bi stalno djelovao, nego se one aktiviraju u vrijeme izbora kao potpora svojim kandidatima.

## 2. POJAM USTROJSTVA VLASTI

Kad se pristupa razmatranju problematike organizacije vlasti, valja prethodno razgraničiti ovaj pojam od pojma razlikovanja ili diobe državnih funkcija. Vrlo je često mješanje oih dvaju pojmova u ustavnopravnoj znanosti, pa odatle izvire mnoga nerazumijevanja cjeline jedne i druge problematike. To se jednostavno odnosi na veoma često izjednačavanje sadržaja načela podjele vlasti kao jednog od mogućih temeljnih načela iz kojeg se izvode određeni ustavni i zbiljski sistemi organizacije vlasti s razlikovanjem ili diobom funkcija. Međutim, radi se o dva različita pojma koja ni približno nisu sinonimi.<sup>1</sup>

Pojam » državne funkcije « često se izjednačavaju s jedne strane s pojmom » državne vlasti «, a s druge strane s pojmom » državni poslovi «. Tako se kao sinonim za npr. upravnu funkciju koristi termin upravna vlast, a vojni, ekonomski ili unutrašnji odnosno vanjski poslovi koje obavljaju organi države vlasti određuju se kao odgovarajuće državne funkcije. Izjednačavanje termina » državne funkcije » i » državne vlasti » ne samo, kako je naprijed istaknuto, da dovodi do miješanja načela podjele vlasti i razlikovanje funkcija u državi već i do neuočavanja suštine jedne od temeljnih karakteristika države daje njezina vlast u klasnom i političkom smislu jedna i jedinstvena.

S druge strane, političko je pitanje koje će poslove u kako grupirane obavljati u konkretnoj državi, u određenom vremenu njezini organi. Ako bismo grupe po sadržaju istovrsnih poslova koje obavljaju državni organi određivali pojmom » državna funkcija «, a kriteriji grupiranja su, s obzirom na količinu, sadržaj, složenost i isprepletenost državnih poslova u suvremenim državama vrlo fluidni, dok je sadržaj državnih poslova vrlo različit u raznim državama, mogli bismo razlikovati desetine pa i stotinu » državnih funkcija « koje ne bi izražavale pravne i stvarne karakteristike djelovanja državnih organa.

Pod pojmom » organizacija vlasti « razumijevaju se ustavno utvrđeni ili zbiljski odnosi između organa (zakonodavnih, izvršnih, upravnih i sudskih), kako na razini države kao cjeline tako i na razini lokalnih zajednica, a ako se radi o federativnoj državi, tada i na razini federativnih jedinica. Radi se o horizontalnom odnosu državnih organa na istoj razini obavljanja državnih funkcija odnosno vršenja državne vlasti.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dr. SOKOL Smiljko, Dr. SMERDEL Branko, Organizacija vlasti - političke ideje, ustavni modeli, zbilja-, Zagreb 1988 str.4.

<sup>2</sup> Dr. SOKOL Smiljko, Dr. SMERDEL Branko, Organizacija vlasti - političke ideje, ustavni modeli, zbilja-, Zagreb, 1988.str, 5.



Prije nego pristupimo razmatranju problematike organizacije vlasti, nužno je, upravo zbog naprijed istaknutog ispreplitanja i miješanja ovih dviju problematika, ukratko se osvrnuti na različita shvaćanja o razlikovanju funkcija u državi.

Prema trijalističkim shvaćanjima državna vlast se ostvaruje kroz tri temeljne državne funkcije: zakonodavnu, sudsku i upravnu. Sva trijalistička shvaćanja, a u upravnoj teoriji zastupaju ih npr. Montesquieu, Laband, Jellinek, Duguít, oblikuju se kroz kritiku dualističke koncepcije, ističući različitom argumentacijom da se upravna funkcija toliko kvalitetno razlikuje od sudske – što onda uvjetuje i njihovu posle različitu organizaciju i postupak po kojem donose svoje akte – da ih se mora smatrati, usporedno sa zakonodavnom, dvjema odvojenim temeljnim državnim funkcijama.<sup>3</sup>

Prema kvadriralističkim shvaćanjima uz zakonodavnu, sudsku i upravnu funkciju razlikuje se kao zasebna, od uprave, odvojena, izvršna odnosno prema nekim autorima političko - izvršna funkcija. Dok se suština upravne funkcije sastoji u donošenju upravnih akata i poduzimanju materijalnih radnji kojima se opći propisi primjenjuju na konkretne slučajeve, izvršna odnosno političko – izvršna funkcija ima po ovom shvaćanju, koje u pravnoj teoriji zastupaju npr. O.Mayer, M.Hauriou i R.Capitant, posve drugi samostalni djelokrug sadržajno djelomično nadređen upravnoj funkciji.<sup>4</sup>

U svrhu razlikovanja zakonodavne, upravne i sudske funkcije prema osobinama pravnih akata koje čine njihov sadržaj koriste se dva kriterija : formalni i materijalni<sup>5</sup>. Prema formalnom kriteriju ove funkcije se dijele prema organima koji donose pravne akte karakteristične za određenu funkciju i prema postupku njihova donošenja. Ako uzmemo u obzir materijalni kriteriji ove se funkcije dijele prema sadržaju pravnih akata karakterističnih za određenu funkciju.

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Dr. SOKOL Smiljko, Dr. SMERDEL Branko, Organizacija vlasti - političke ideje, ustavni modeli, zbilja-Zagreb 1988., str.6.

Za određivanje pojma zakona u materijalnom smislu valja odgovoriti na pitanje kada je pravni akt opći propis. Opći pravni akt je onaj pravni akt koji unaprijed regulira određen društveni odnos, odnoseći se na neodređen broj istovrsnih slučajeva, ustvari na neodređen broj pravnih subjekata koji bi se mogli naći u situaciji koju propisuje. Prema tome, opći pravi akt ne donosi se radi rješenja jednog posebnog slučaja, već da bi se po njemu rješavali svi slučajevi iste vrste koji će se obavljati u budućnosti.

## ***2.1 Oblikovanje shvaćanja o temeljima i organizaciji vlasti u državi***

Suvremeni oblici organizacije vlasti (sistemi predsjedničke, parlamentarne i skupštinske vlade) nastali su i razvijali se unutar šireg procesa oblikovanja zakonodavne i izvršne funkcije i njihova međusobna odnosa tokom borbe građanske klase za osvajanje političke vlasti. Stoga je za potpunije razumijevanje suvremenih ustavnih modela organizacije vlasti kao i problema vezanih uz njihovu primjenu korisno razmotriti osnovne elemente predrevolucionarne građanske političke i pravne misli o temeljima i organizaciji vlasti u državi.

Pritom valja krenuti od načela narodne suverenosti iz njega izvedenog sistema predstavničke vlade, koji su, prvo kao osnovna ideja, a drugi kao načelo i oblik organizacije političkog društva poslužili građanskoj klasi da u borbi za osvajanje političke vlasti od plemstva okupi oko sebe šire potlačene narodne slojeve, a nakon toga, kad je osvojila političku vlast, da unatoč u početku ograničenoj, a kasnije punoj političkoj demokraciji osigura njeno obavljanje prvenstveno u svom klasnom interesu. <sup>6</sup>

Shvaćanje koje čini srž načela narodne suverenosti i da sva vlast u državi proizlazi iz naroda i pripada narodu te da vlastodršci djeluju kao njegovi predstavnici postepeno se razvijalo kao idejno – politički temelj borbe građanske klase protiv plemstva i apsolutne monarhije.

Suverenost je nedjeljiva, ona se ne može dijeliti između kralja, plemića i naroda, jer kome bi u takvom sistemu pripadalo pravo donošenja zakona, taj njen najznačajniji znak. Trima tijelima u državi, što će reći svima : takva država je dakle narodna «. <sup>7</sup> Tako je Bodin, još mnogo prije Rousseaua, zapažajući ono što će kasnije zanemariti mnogi politički i pravni teoretičari da ne može u jednoj političkoj zajednici istovremeno postojati više nosilaca izvorne najviše vlasti, posredno istaknuo nedjeljivost kao jednu od karakteristika suverenosti.

---

<sup>6</sup> Dr. SOKOL Smiljko, Dr. SMERDEL Branko, Organizacija vlasti - političke ideje, ustavni modeli, zbilja Zagreb, 1988., str.12.

<sup>7</sup> ibid. str. 13.

Već je 1484. godine u Francuskoj na Skupštini triju staleža u Toursu u govoru Philippea Pota došla do izražaja ideja o narodu kao nosiocu suverenosti. On je smatrao : ako božja volja ustanovljuje kraljeve, narod je taj koji tu volju izražava, pa stoga kralj vrši samo onu vlast koju je narod od njega prenio. Narod je prema tome davalac vlasti (*donateur du pouvoir*) a njegovu volju zastupa Skupština triju staleža. Iz toga je Pot zaključio da Skupština triju staleža može i sama donositi zakone i odluke bez kraljeve sankcije. Štoviše, da se kralju ne može priznati ni mogućnost protivljenja njenim odlukama.<sup>8</sup>

Tokom 17. stoljeća škola prirodnog prava učinila je korak natrag u shvaćanju pojma narodne suverenosti posebno u njegovu građansko - revolucionarnom značenju. Ona doduše proglašava narod suverenim, ali smatra da se on može odreći svoje suverenosti u korist jedne ili više osoba. Tako je i H. Grotius ( 1583-1646) smatrao da narod može otuđiti svoju suverenost. » Po rimskom i hebrejskom pravu «, pisao je on, » svakome je dozvoljeno da se proda kao rob, ako mu se tako sviđa. Zašto ne bi bilo dozvoljeno nekom narodu koji pripada samom sebi da se podvrgne jednom čovjeku ili nekolicini, da se prenese pravo vladanja nad sobom, a da si ne zadrži nijedan dio tog prava... Ima više razloga zbog kojih se narod odriče svoje suverenosti. Kad se smatra ugroženim od uništenja i ne može naći nikoga da ga brani, ili kad tjeran glađu ne vidi drugo sredstvo da si osigura mogućnost egzistencije.<sup>9</sup>

T. Hobbes ( 1588 - 1679), engleski filozof, empirist i politički teoretičar, podržavao je apsolutistička shvaćanja tadašnjeg engleskog kralja Karla I. Polazeći od koncepcije društvenog ugovora, Hobbes smatra da je vlast monarha proizašla iz tog ugovora i da su zbog toga svi pojedinci dužni da se njega drže, a ne da se monarhu pokoravaju. » za trajan mir i sigurnu obranu nije dovoljno da je volja svih pojedinca upućena na taj cilj « - pisao je on. » Potrebna je jedinstvena volja, koja će se brinuti za mir i obranu. A to se može samo tako postići da svi članovi društva podvrgnu svoju volju volji jedinog čovjeka ili skupštine, što ovaj pojedinac ili skupština odluči u pitanju zajedničkog mira, važi tada kao zaključak svih pojedinaca. Kako se događa da ovo podvrgavanje prema kome pojedinci svoju volju pokoravaju volji jednog, drugog čovjeka ili skupštine? Svaki se obavezuje na osnovi ugovora sa svakim drugim da neće proturječiti vladaru i da će mu staviti na raspolaganje sva svoja sredstva i snage. I to je društveni ugovor. «

---

<sup>8</sup> libd. str. 14.

<sup>9</sup> libd. str. 17.

Hobbesova koncepcija društvenog ugovora ukratko bi se mogla sažeti ovako: Pojedinaac po svojoj prirodi nije društveno biće i prvobitno on je živio u prirodnom stanju, a ne u državi. U prirodnom stanju, budući da » homo homini lupus est «, vladalo je stanje » rata protiv sviju «, nesigurnosti i ekonomske bijede pa su ljudi kako bi konačno živjeli u miru, redu pa i blagostanju stvorili državu.. Država je stvorena društvenim ugovorom kojim se svi pojedinci odriču nekih svojih prirodnih prava u korist onoga kome su povjerali vlast. A ta vlast mora biti neograničena i nedjeljiva, ona mora biti apsolutna jer se samo tako može očuvati red i mir u društvu. Stoga » mnoštvo konstruira ličnost koja je reprezentirana samo jednim čovjekom ili samo jednom ličnošću snabdjevenom suglasnošću svakog pojedinca koji to mnoštvo sačinjava.<sup>10</sup>

Politička teorija J.Lockea ( 1632 -1704 ), izložena u djelu Two Treaties of Civil Government ( Dva ogleđa o građanskoj vladi) koje je objavljeno 1690.godine, imala je velikog utjecaja na građanske političke mislioce u 18. stoljeću, napose u Francuskoj i Americi. Ona je sistematizirajući i definitivno u građansko - demokratskom smislu orijentirajući teoriju o društvenom ugovoru i prvi put logički cjelovito artikulirajući mogućnost organizacije i zbiljske egzistencije modela vlasti građanske klase koji se započeo ostvarivati u Engleskoj poslije slavne revolucije 1688. godine, povezivala u neprekidnu uzlaznu liniju građansku političku misao od prve preko druge engleske revolucije do revolucija u Americi i Francuskoj. I J. Locke, kao i mnogi njegovi prethodnici pripadnici škole prirodnog prava, polazi od prirodnog stanja u kome su nekad živjeli ljudi potpuno slobodno ograničeni samo prirodnim zakonom.

Ono, prema tome, nije Hobbesovo stanje rata svih protiv sviju, ali ono ipak ne omogućuje, smatra on, organiziranu borbu protiv onih koji krše prirodne zakone. Da bi se to omogućilo i istovremeno ostvarilo prikladnije reguliranje ljudskih odnosa kao i da bi se obranilo pravo vlasništva, ljudi sklapaju ugovor kojim ustanovljuju političku zajednicu. Temelj društvenog ugovora sastoji se u tome što svatko prenosi, u mjeri koliko je potrebno da bi se ostvarili zajednički društveni ciljevi, svoja prirodna prava na društvo i istovremeno se dobrovoljno podvrgava tako stvorenoj vlasti.

---

<sup>10</sup> libd.

Od tog trenutka društvo se ponaša u svom kretanju prema zakonu i volji većine, smatra Locke, što je nedvojbeno još jedan njegov doprinos konstruiranju modela građanske političke demokracije.

Slijedeći korak - ustanovljenje države <sup>11</sup> - ostvaruje se ugovorom o podvrgavanju na temelju kojeg narod prenosi vršenje vlasti ili na pojedinca ili na manjinu članova političke zajednice, ili opet na zakonodavnu vlast, koja je i najviša, zadržava za sebe, povjeravajući je svojim predstavnicima. U ovom Lockeovom razlikovanju dva stupnja u konstituiranju temelja i organizacije vlasti — političke zajednice i organizacije državne vlasti - pri čemu je za prihvaćanje prvog ugovora potrebna suglasnost svih članova buduće zajednice, a drugoga samo većina, nalazimo već zametke kasnijeg razlikovanja ustavotvorne (konstituirajuće, *pouvoir constituant*) vlasti koja, donoseći ustav, utemeljuje političku zajednicu, od konstituirane vlasti (*pouvoir constitue*) koja obavlja funkcije vlasti u okviru ograničenja i ovlaštenja utvrđenih ustavom.

Već prema tome tko je nosilac zakonodavne vlasti Locke dijeli države na monarhije, oligarhije i demokracije. Nakon što je odredio zakonodavnu vlast kao vlast » koja ima pravo određivati način, upotrebe državne prinude s ciljem da se zaštiti zajednica i njeni članovi «, i naglasio da ona u dobro uređenim državama mora imati više nosilaca, Locke smatra da za razliku od izrade i donošenja zakona, čiji postupak traje relativno kratko vrijeme, a broj njihov nije suviše velik, po prirodi stvari postoji i nužnost da oni budu stalno izvršavani. Stoga se zakonodavna vlast dijeli od izvršne.

Osim zakonodavne i izvršne vlasti, također zbog prirodnih potreba svake političke zajednice, u državama postoji i vlast koja » obuhvaća odlučivanje o pravu mira i rata, sklapanju liga i saveza u svim vrstama pregovora s osobama i političkim zajednicama izvan države «. Locke tu vlast, iako sam kaže da mu sadržaja njeno ime nije važno, naziva federativnom. Izvršna se od federativne vlasti razlikuje po tome što prva primjenjuje zakone unutar određene političke zajednice prema svim njenim članovima, a druga se brine za sigurnost i interes političke zajednice u cjelini prema drugim političkim zajednicama. Iako se prema tome federativna i izvršna vlast po svom sadržaju razlikuju, one se teško mogu podijeliti tako da se njihovo vršenje prepusti različitim organima.

---

<sup>11</sup> libd.

To bi, smatra Locke bilo opasno za političku zajednicu jer jedna i druga vlast temelje svoje djelovanje na državnoj prinudi odnosno sili čija bi dioba oprije ili kasnije dovela političku zajednicu do raspada. Ovdje valja upozoriti na njegovo shvaćanje o jedinstvu i nedjeljivosti državne sile (prinude) kao temelju svake djelotvorne državne vlasti. Iako nije razmatrao klasne razloge i cilj njena postojanja, Locke je već otkrio mehanizam njena djelovanja. Zakonodavna, izvršna vlast mogu biti vršene od jednog organa.<sup>12</sup> To je slučaj u monarhijama. Locke, međutim kako bi uskladio tu činjenicu sa svojom teorijom o društvenom ugovoru i narodnoj suverenosti i u jedno opravdao svoju privrženost instituciji ustavne monarhije, u kojoj je zakonodavna vlast podijeljena između monarha i parlamenta, na metodološki vrlo zanimljiv način . čini monarha, slično kako će to činiti i ustavotvorni prvog francuskog Ustava iz 1791. godine, predstavnikom naroda.

U tu svrhu on ovako tumači pravni karakter zakletve na vjernost monarhu : » Ali treba spomenuti, da ako mu se zaklinje na vjernost, to mu se ne čini kao vrhovnom zakonodavcu, već kao vršiocu najviše izvršne vlasti pri ustanovljenju koje je on sam sudjelovao. Zakletva vjernosti nije drugo do podvrgavanje zakonu, pa ako suveren prekrši zakon, on nema više prava tražiti da mu se pokoravaju, jer na to ima pravo samo kao osoba čije pravo izvire iz autoriteta zakona. Treba ga dakle smatrati slikom, figurom ili predstavništvom države. On nema druge volje i druge moći do one koje mu daje zakon. Stoga ako više ne predstavlja opću volju, sam se stavlja na razinu pojedinca bez vlasti i autoriteta i nema prava više tražiti da mu se pokorava, budući da su građani podvrgnuti samo općoj volji. «

Ako se, međutim, izvršna vlast povjeri organu koji nije istovremeno zakonodavni, ona je podređena i odgovorna zakonodavnoj vlasti. Štoviše, budući daje zakonodavna vlast povjerila pravo iznošenja zakona kao i funkcije koje vrši federativna vlast, ona ih može u svakom trenutku oduzeti od organa kojima ih je povjerila, a može i mijenjati njihove odluke. Prema tome izvršna i federativna vlast su podređene zakonodavnoj jer su od nje kao vrhovne vlasti ustanovljenje. Locke, međutim, ipak ne smatra daje izvršna vlast posve ograničena zakonima.

---

<sup>12</sup> libd. str. 20

Budući da zakonodavci ne mogu u zakonu predvidjeti sve što može biti korisno za određenu političku zajednicu, to : » prema zajedničkom prirodnom zakonu oni koji su nadležni za izvršenja zakona mogu koristiti svoje pravo na dobrobit društva i onim broj nm slučajevima koje zakon ne propisuje.

Tko će presuditi između zakonodavne i izvršne vlasti da li se ova posljednja koristi svojim prerogativima na javno dobro ili protiv njega? Lockeov odgovor je isti kao u slučaju naprijed spomenutog kršenja javnog dobra zakonodavne vlasti - presudit će narod jer je on nositelj najviše vlasti. Locke dakle, iako to pitanje šire ne razrađuje smatra da narod do kraja u svakom slučaju zadržava suverenost kao nosilac najviše vlasti, suveren je narod a ne zakonodavac. Unatoč tome, on kao vjeran i uspješan zastupnik interesa građanske klase prvi dosljedno zacrtava koncepciju sistema predstavniče vlade upotrebljavajući pritom iste argumente koje će kasnije šire razrađene i otvorenije izrečene iznositi Montesquieu i politički ideolozi francuske građanske revolucije. Zakonodavna vlast temelji se na narodnoj suverenosti, ali narod njeno vršenje, budući da oni koji glasuju za razliku od vojnih zastupnika nisu sposobni da zrelo raspravljaju o pitanjima u skladu s interesima države i javnog dobra, prenosi na svoje predstavnike.

Za razliku, međutim, od Montesquieua koji je, konstituiranjem teorije o predstavničkom mandatu, zakonodavnu vlast učinio neodgovornom prema narodu, Locke zadržava i naglašava njenu odgovornost. Lockeova podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i federativnu, iako ju je bez sumnje inspirirala, bitno se razlikuje od kasnije, Montesquieuove. To se ne odnosi samo na temelje na kojima počiva, jer je on izvodi iz prirode stvari, a Montesquieu iz etičko moralnih razloga, potrebe da jedna vlast zaustavlja drugu kako nijedna ne bi postala apsolutna i arbitrarna, nauštrb slobode građana, već i na različit njen sadržaj i značenje kod jednog i drugog pisca. Njegova podjela vlasti i je ustvari samo dioba funkcija u državi. On je zapazio da u svakoj političkoj zajednici organizirano je kao državi postoje tri različite osnovne funkcije vlasti, on je opisao njihov sadržaj, ali ih nije, po našem mišljenju, iako upotrebljava termin podjela vlasti, shvaćao tako da bi svaka funkcija predstavlja za sebe jednu zasebnu neovisnu državnu vlast. Kako je istaknuto, on nije smatrao potrebnim da vršenje svake od funkcija bude povjereno zasebnom organu, već je nasuprot smatrao nužnim da izvršnu i federativnu vlast vrši isti organ. Ovo posljednje je, budući da je najboljom organizacijom političke zajednice smatrao ustavnu ograničenu monarhiju gdje zakonodavnu vlast uz predstavničko tijelo, vrši monarh koji je ujedno i najviši organ izvršne vlasti, i zagovarao.

Nakon što je analizirao različita shvaćanja slobode i zaključio da se politička sloboda ne sastoji u tome da svatko čini što želi, Montesquieu iznosi što on njome podrazumijeva: » u državama, odnosno u društvu «, smatra on, » gdje postoje zakoni sloboda se ne može sastojati u mogućnosti da se čini sve ono što se želi.. Sloboda je pravo činiti sve što zakoni dozvoljavaju, ako bi naime i jedan građanin mogao činiti ono što oni zabranjuju ne bi bilo više slobode ni za koga jer bi se i drugi prisvojili istu vlast «. Prema tome, političku slobodu Montesquieu izjednačuje s osobnom i pravnom sigurnošću i potpunim poštivanjem načela zakonitosti i pravne države. U tom smislu na drugome mjestu on je ovako određuje: » Politička sloboda jednog građanina sastoji se u onoj mirnoći duha koja potječe iz spoznaje svakoga o svojoj sigurnosti<sup>13</sup>. A da bi se ona posjedovala, neophodno je da organizacija društva bude takva da se njome osigura građanima da se ne moraju bojati drugih građanina. Polazeći s tog stajališta, on zaključuje da ni demokracije ni aristokracije nisu države koje bi po svojoj prirodi bile slobodne. Politička sloboda može postojati samo pod umjerenim oblicima vladavine, ako se u njima ne zloupotrebljava vlast.

Već iz naprijed opisane odredbe političke slobode možemo shvatiti ono što čini srž Montesquieove političke doktrine, njegovu težnju da na kompromisan način, kroz oblik vladanja koji ne bi bio ni demokracija ni aristokracija, politički izmiri plemstvo i građansku klasu u političkoj zajednici u kojoj bi se građanska klasa oslobođena političkih stega apsolutne monarhije i nejednakosti pred zakonima mogla, nemajući doduše u potpunosti političku vlast u svojim rukama, slobodno razvijati. Odredivši pojam političke slobode i političku sredinu U kojoj se ona može razvijati Montesquie raščlanjuje razloge i mogućnosti zloupotrebe vlasti. On piše: » Ali vječno je iskustvo daje svaki čovjek koji ima vlast sklon daje zloupotrijebi. U tome ide sve dok može. Tko bi rekao: i sama vrlina mora imati granice. Ovo Montesquieovo zapažanje stalno se potvrđuje u političkoj povijesti i stoga mislimo da njegova ideja koju izvodi iz te spoznaje » da se vlast ne bi mogla zloupotrebljavati, neophodno je da vlast poretkom stvari ograničuje vlast, unatoč tome stoje bila iskorištena kao ideološki oslonac građanskog parlamentarizma nije izgubila na istinitosti i društvenoj vrijednosti.

---

<sup>13</sup> libd. str. 23.



Smatramo, naime, da je neograničena vlast, bilo da je njeno vršenje u rukama jednog čovjeka ili demokratski izabranog tijela kakvo je skupština, tako dugo dok je vlast, opasna ne samo za slobodu pojedinca već i određenog društva u cjelini. Istaknuvši da u svakoj državi postoje tri vlasti: zakonodavna, izvršna i sudska<sup>14</sup>, Montesquieu ukratko opisuje sadržaj svake od njih. Pritom je iznenađujuće kako je vrlo siromašno opisao sadržaj državnih funkcija koje dijeli između pojedinih vlasti. On ne poznaje druge državne funkcije osim donošenja i mijenjanja zakona, odlučivanja o ratu i miru, kažnjavanja zločina i rješavanja sporova između pojedinaca.

Njegova izvršna vlast odnosi se samo na nastupanje države prema van i pritom se izjednačuje s Lockeovom federativnom vlašću, tako da iz područja svog proučavanja potpuno isključuje, već u njegovo vrijeme razvijene, unutarnje funkcije izvršne vlasti, koje je Locke, iako ih nije šire analizirao, barem opisao, pa i druga značajna pitanja nadležnosti državne vlasti kao što su imenovanje državnih funkcionara, nadzor nad njihovim aktima i odlučivanje o državnim prihodima i rashodima. Tu činjenicu koja je izbjegla iz vida mnogim analitičarima njegove teorije o podjeli vlasti valja imati na umu kada se raščlanjuje njegov opis odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti. Raspravljajući o vršiteljima zakonodavne vlasti, Montesquieu, iako načelno smatra da bi je trebao obavljati narod neposredno, ali to je po njegovu mišljenju » stvarno u velikim državama nemoguće, a u malim nesvrishodno «, razvija svoju teoriju o predstavničkoj demokraciji kao jedinom obliku vršenja zakonodavne funkcije koji osigurava njeno djelovanje u korist političke slobode pojedinca.

Dva su osnovna njegova argumenta protiv primjene neposredne, a u prilog posrednoj, predstavničkoj demokraciji - da je primjena neposredne demokracije stvarno nemoguća u velikim državama i da je narod nesposoban da donosi zakone, a sposoban samo da bira svoje predstavnike - bila kasnije preuzeta i samo na različite načine varirana i stilski bez bitne promjene dotjerivana od svih građanskih političkih i pravnih teoretičara koji su opravdavali svrshodnost i nužnost sistema posredne demokracije. Svoj temeljni stav o predstavničkoj demokraciji Montesquieu je obrazlagao višeput, varirajući uglavnom iste osnovne argumente.

Tako on u tom smislu piše: » bila je velika greška većine starih republika što je narod imao pravo stvarati djelotvorne i izvršujuće zaključke, stvar za koju je potpuno nesposoban.

---

<sup>14</sup> libd. str. 24.

On može vladati u toliko da izabere svoje predstavnike što je potpuno u okviru njegovih mogućnosti.

Premda ima, naime, malo ljudi koji poznaju točan stupanj sposobnosti drugih, svatko je i pak sposoban da spozna da li je onaj koga bira sposobniji od većine ostalih. Montesquieu je bio jedan od prvih, ako ne i prvi teoretičar, koji je odbacivao imperativni mandat u odnosu između zastupnika i birača. Zalažući se za nezavisnost i neodgovornost zastupnika, prema njihovim biračima, on je u stvari i začetnik koncepcije o predstavničkom mandatu kao pravnom temelju sistema predstavničke vlade.

Ne samo da je kroz predstavnički sistem pokušao pomiriti političku slobodu pojedinca s poretkom i stabilnošću, uz koje je građanska klasa barem njeni viši slojevi i tada bila čvrsto vezana, već se, ističući potrebu da zakonodavna vlast bude podijeljena između naroda i plemstva tako da uz predstavničko tijelo s potpuno ravnopravnim nadležnostima, osim što se tiče raspisivanja poreza gdje bi prednost bila na strani izbornog doma, bude ustanovljeni dom u koji bi po nasljednom principu ulazili plemići, zalagao i za sporazumnu klasnu diobu vlasti između građanske klase i plemstva.

Predstavnici stoga mogu biti samo opunomoćenici koji će pripremati pitanja o kojima će odlučivati neposredno narod. Predstavničko tijelo može samo podnositi prijedloge i izrađivati nacрте, ali ne može donositi zakone odnosno suvereno vladati. Rousseau je svoje shvaćanje o mogućnosti primjene potpune neposredne demokracije u zakonodavnoj funkciji temeljio na' dvjema pretpostavkama: prvo, da je za demokratski oblik vladavine najprihvatljivija teritorijalno i brojem stanovnika mala država, a ako postoji potreba, više malih država može se udružiti zadržavajući svoju suverenost, i drugo, da se opća volja može valjano ostvarivati donošenjem malog broja sažetih i jednostavnih zakona, pa je stoga tehnički moguće da zakonodavnu funkciju u cjelini ima sam narod.

Za Rousseaua su zakonodavstvo i izvršenje zakona dvije različite državne funkcije. Prvu karakterizira volja, a drugu sila. Ono što ih međutim osim toga razlikuje jest to što se izvršna funkcija sastoji u donošenju pojedinačnih akata, te zato, iako » onaj tko donosi zakon najbolje zna kako ga treba tumačiti i primijeniti, pa bi se moglo smatrati da bi najbolji ustav bio onaj u kojem bi izvršna vlast bila spojena sa zakonodavnom «, ipak ne bi trebalo da je vrši zakonodavac koji ostvaruje i izražava opću volju.

Evo kako to Rousseau obrazlaže: » nije dobro ako izvršava zakone onaj tko ih donosi i ako narod odvraća svoju pažnju od općih pitanja da bi se posvetio pojedinačnim. Ništa nije opasnije nego utjecaj posebnih interesa na javne poslove a kršenje zakona od uprave (izvršne vlasti) manje je zlo od korupcije zakonodavca koja neminovno slijedi ako se on posveti rješavanju pojedinačnih pitanja.

Iako prema tome, po njegovu mišljenju, zakonodavna i izvršna funkcija trebaju imati različite nositelje, Rousseau se nikako ne može smatrati pobornikom podjele između njih kao međusobno nezavisnih vlasti nadležna za primjenu zakona izvršna funkcija mora biti podređena zakonodavnoj jer je opća volja iznad pojedinačnih.

To stajalište koje višeput varira u svojim spisima on je najjasnije izrazio na jednom mjestu u *Lettres de la Montagne*: » zakonodavna vlast «, piše on, » sastoji se od dva neodvojiva dijela : donositi zakone i održati ih; što znači imati nadzor nad izvršnom vlasti... bez toga bi nedostajalo svake veze, svake podređenosti posljednje prema prvoj vlasti; primjenjivanje ne bi imalo nikakve veze sa zakonom; zakon ne bi bio do riječ, a ta riječ ne bi značila ništa.« .

Prema tome izvršna funkcija je pod suverenom vlašću naroda. Samo je odnos dviju vlasti prema suverenosti različit: zakonodavna vlast čini njenu bit, a izvršna samo emanaciju. Rousseau prema tome zastupa koncepciju jedinstva državne vlasti koja se sastoji od zakonodavne izvršne funkcije, pri čemu su organi izvršne funkcije podređeni zakonodavnoj, jer nju obavlja ispoljavajući svoju suverenost odnosno opću volju, sam narod u cjelini.

### 3. NAČELO DIOBE I NAČELO JEDINSTVA VLASTI

#### 3.1. *Ustrojstvo i dioba vlasti*

Načelo diobe i načelo jedinstva vlasti dva su suprotna načela<sup>15</sup> koja su razrađena unutar ustavnopravne i političke doktrine o tome kako treba ustrojiti odnose između organa koji obavljaju osnovne kategorije državnih funkcija - zakonodavnu, izvršnu, upravnu i sudsku. Oba načela nisu međutim ostala samo u domeni pravne i političke doktrine jer su, kako ćemo vidjeti, na temelju njihove ustavne razrade oblikovani različiti ustavni modeli organizacije vlasti : sustav predsjedničke, parlamentarne i skupštinske vlade.

Pod ustrojstvom vlasti razumijevaju se ustavno utvrđeni ili zbiljski odnosi između zakonodavnih, izvršnih i sudskih organa, kako na razini države kao cjeline, tako i na razini lokalnih zajednica. Radi se dakle o horizontalnom odnosu državnih organa na istoj razini obavljanja državnih funkcija odnosno obavljanja vlasti. Načelo diobe i načelo jedinstva vlasti doktrinarni su temelji na kojima se razvijaju različiti ustavni modeli i zbilja organizacije vlasti u pojedinim državama, pa je stoga prije razmatranja pojedinih ustavnih sustava ustrojstva vlasti neophodno osvrnuti se na obilježja i domet obaju načela.<sup>16</sup>

#### 3.2 *Oblikovanje načela (teorije) o diobi vlasti*

Načelo diobe vlasti razvija se tijekom borbe građanstva za osvajanje političke vlasti u 17. i napose u 18. stoljeću u uvjetima postojanja apsolutne monarhije, kad su sve funkcije najviše vlasti: i zakonodavna, i izvršna i sudska, bile koncentrirane u osobi monarha. U tom periodu postoji dakle autokratsko jedinstvo vlasti čiji je nositelj monarh kao predstavnik i tada zaštitnik društveno već prevladanog feudalnog poretka.

---

<sup>15</sup> Dr. SOKOL Smiljko, Dr. SMERDEL Branko, Organizacija vlasti - političke ideje, ustavni modeli, zbilja Zagreb, 1988., str.127.

<sup>16</sup> libd.

Stoga je građanstvo, boreći se za osvajanje političke vlasti, moralo - najprije kao doktrinarno i ideološko sredstvo političke borbe protiv apsolutne monarhije i plemstva, a zatim kao specifičan ustavni model - prihvatiti različit sustav ustrojstva vlasti. No još je važnija od toga bila spoznaja da nema zbiljske slobode pojedinca bez ograničenja vlasti, a da je ono nemoguće bez diobe odnosno međusobnog nadzora i utjecaj jedne vlasti na drugu.

### ***3.3 Suvremena shvaćanja o diobi vlasti***

Prema različitom stupnju ustavne, a i zbiljske odijeljenosti organa koji obavljaju tri osnovne funkcije u državi - o tome će biti riječi u razmatranju sustava predsjedničke i parlamentarne vlade - a prema doktrinarnom opredijeljenju pojedinih autora, ustavnopravna je doktrina tijekom 19. i 20. stoljeća razvila dvije osnovne koncepcije ili shvaćanja o sadržaju odnosno o obilježjima načela diobe vlasti.<sup>17</sup>

Prema prvoj koncepciji načelo diobe vlasti traži potpunu međusobnu organizacijsku i funkcionalnu nezavisnost triju vlasti : zakonodavne, izvršne i sudske. Pri tome se zakonodavna vlast poistovjećuje sa zakonodavnim organom, izvršna s izvršnim organima, a sudska vlast sa sudskim organima. Organizacijska nezavisnost traži da organi jedne vlasti ne proizlaze iz organa drugih vlasti odnosno da ne smije biti biran ili postavljen od organa druge vlasti, već da svaki od njih ima posve neovisnu osnovu oblikovanja. Osim toga, organizacijska nezavisnost razumijeva da organi jedne vlasti ne smiju politički odgovarati organima druge vlasti ili, drugim riječima, da organi jedne vlasti ne smiju raspolagati ustavnim pravom opozivanja organa druge vlasti.

Funkcionalna nezavisnost traži potpunu samostalnost u obavljanju nadležnosti organa svake vlasti. Organi jedne vlasti ne smiju raspolagati ustavnim pravom miješanja u djelatnosti odnosno nadležnosti druge vlasti. Tako organi jedne vlasti ne smiju imati npr. pravo ukidanja akata organa druge vlasti, ili pravo suspenzivnog veta prema njima, ili pravo davanja obveznih uputstava. Takvu koncepciju diobe vlasti nemoguće je i ustavno, a još manje zbiljski ostvariti. Stoga su oni ustavi, kao Ustav SAD, koji primjenjuju načelo diobe vlasti u većoj mjeri vrlo daleko od njenih postavki. To priznaju i zastupnici ove koncepcije koji je smatraju samo idealnim modelom koji u svakoj ustavnoj primjeni poznaje veću ili manju kvantitetu odstupanja i koji nigdje nije dosljedno proveden.

---

<sup>17</sup> libd. str. 128

#### **4. PREDsjednički SUSTAV SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA**

Ustavni sustav sjedinjenih američkih država smatra se paradigmatom ovoga modela. Predsjednik se bira na općim izborima (u SAD-u posredno putem elektorskog kolegija), predstavničko tijelo ne može (formalno) utjecati na predsjednika (izvršnu vlast), a predsjednik ne može raspustiti predstavničko tijelo.

S obzirom na značaj što ga predsjednik ima u ustavnom sustavu SAD-a, niti u jednoj državi nije posvećeno toliko pozornosti ustavnopravnom uređenju i razmatranju ovoga instituta u ustavnopravnoj i politološkoj literaturi kao što je to slučaj sa sukcesijom položaja predsjednika SAD-a. Pored značaja funkcije predsjednika za djelovanje cjelokupne izvršne vlasti u SAD-u, razloge ovomu treba tražiti i u tome što je funkcija predsjednika u američkoj dvjestogodišnjoj povijesti bila često pogađana slučajevima smrti i bolesti.<sup>18</sup>

U dvama je slučajevima nesposobnost predsjednika paralizirala djelovanje ove funkcije u dužem razdoblju. James Garfield se od srpnja do rujna 1881. god. nosio s posljedicama atentata (metak mu se usadio duboko u leđnim mišićima), a Chester Arthur je kao potpredsjednik htio stupiti na položaj predsjednika tek pošto je Garfield umro. Woodrow Wilson je doživio moždani udar 1919. god., te je u stanju značajno smanjenih sposobnosti ostao na funkciji još godinu i poldana do kraja svoga mandata.

Može se reći da se povijest gotovo pobrinula da se nesposobnost ili upražnjenost funkcije predsjednika dogode u pojedinim prijelomnim trenucima. Wilson je, oslabljen nakon moždanog udara, pokušao bez uspjeha ishoditi suglasnost Senata za ulazak SAD-a u Ligu naroda.

Roosevelt je već bio teško bolestan (problemi sa srcem i dječja paraliza) kada je sa Staljinom i Churchillom na Jalti pregovarao o svjetskom poretku poslije Drugoga svjetskog rata, a umro je dva mjeseca nakon konferencije, ne dovršivši svoj četvrti mandat. Povjesničarima se mogu prepustiti rasprave kako bi se pojedini povijesni događaji odvijali da su se pojedini predsjednici nalazili u boljem zdravstvenom stanju ili da su ih zamijenili njihovi potpredsjednici. Ostaje pak činjenica da ovaj institut niti u jednoj drugoj državi nije naišao na tako čestu primjenu niti je izazvao tolika pitanja i probleme kao u SAD-u, a pokušaj njihova

---

<sup>18</sup> Doenecke, Justus D., *The Presidencies of James A. Garfield and Chester A. Arthur*, University Press of Kansas, Lawrence, 1981.; Ackerman, Kenneth D., *Dark Horse: The Surprise Election and Political Murder of President James A. Garfield*, Carroll & Graf Publishers, New York, 2003., str. 141–185.

rješavanja je ustavnopravno posljednji put učinjen 1967. god. donošenjem 25. amandmana na američki ustav.

Put ustavnopravnoga razvoja ovoga instituta započeli su ustavotvorci u članku II., odjeljku 1., točki 6. Ustava SAD-a: „U slučaju uklanjanja Predsjednika s položaja ili njegove smrti, ostavke ili nesposobnosti da obavlja ovlasti i dužnosti rečenog položaja, one (isto, op. S. V.) će se prenijeti na Potpredsjednika, a Kongres može donijeti zakon za slučaj uklanjanja, smrti, ostavke ili nesposobnosti obojice, Predsjednika i Potpredsjednika, kojim će objaviti koji će dužnosnik tada djelovati kao Predsjednik, te će taj dužnosnik djelovati sukladno sve dok nesposobnost prestane ili dok ne nastupi razdoblje za izbor drugog Predsjednika.“

Kao i u mnogim drugim dijelovima ustava, oni su znali detektirati brojne buduće ustavnopravne i političke probleme, no za njihovo su rješavanje, kroz odredbe ustava, dali prilično široke smjernice koje su u kasnijoj ustavnoj praksi otvorile niz nedoumica. Najbolji primjer za to je nedoumica koja se pojavila već prilikom prvog slučaja smrti predsjednika tijekom mandata.<sup>19</sup>

Kada je 1841. god. Umro predsjednik Harrison, predsjednički je položaj prvi put ostao upražnjen. Tada je odlučeno da će potpredsjednik Tyler biti predsjednik u preostalom vremenu Harrisonova mandata (tri godine i jedanaest mjeseci), čime je uspostavljen tzv. presedan Harrison-Tyler, primjenjivan u kasnijim slučajevima smrti američkih predsjednika.

Ustavna odredba je, dakle, tumačena na način da potpredsjednik postaje predsjednik, odnosno nije 'samo' vršitelj ovlasti i dužnosti predsjedništva. Međutim, niz američkih ustavnih stručnjaka slaže se kako je ovaj presedan uspostavljen suprotno intencijama ustavotvoraca.

Prema čl. II., odjeljku 1., točki 6. Ustava: „In case of removal President from office, or... or inability to discharge the powers and duties of said office, the same shall devolve on the Vice President, ...“ postavilo se pitanje na što se prema dikciji ovoga članka odnosi „the same shall devolve“ – na „the powers and duties of said office“ ili na „the office“, dakle obnaša li potpredsjednik ovlasti i dužnosti predsjednika ili postaje predsjednikom.

Prema tumačenju prof. Ruth Silve, vodećeg američkog autoriteta za ovo pitanje: „Namjera ljudi koji su sastavljali i ratificirali odredbu o sukcesiji čini se da je bila sljedeća: ...Potpredsjednik će vršiti dužnost Predsjednika za ostatak mandata, ili, ako Kongres odluči

---

<sup>19</sup> Ustav Sjedinjenih Američkih Država, prijevod i uvodna studija: Smerdel, Branko, Pan liber, Osijek, 1994.

raspisati izvanredne izbore, dok novi Predsjednik ne bude izabran.“ No, kako je pokazao presedan Harrison – Tyler, ustavna praksa se razvila u suprotnom smjeru.<sup>20</sup>

Pomislimo li da je u raspravi oko statusa potpredsjednika u slučaju sukcesije riječ samo o semantičkim nijansama (mogu li se predsjedničke ovlasti i dužnosti odvojiti od službe predsjednika?), bit ćemo u krivu.

Pitanje statusa potpredsjednika u slučaju sukcesije manifestira se na pitanja kao što su: pitanje tituliranja, treba li potpredsjednik položiti predsjedničku prisegu, pripada li potpredsjedniku predsjednička plaća, može li se potpredsjednik, ako je nakon završenog mandata svojega prethodnika koji je odslužio uslijed sukcesije, te nakon sljedećeg mandata osvojenoga na izborima, ponovno kandidirati i za treći mandat, budući da prvi nije bio vremenski potpun, niti ga je zapravo osvojio on već njegov prethodnik.

Čak kada bismo i sada rekli da su ovo pitanja više formalnog nego suštinskog karaktera, ostaje ipak jedno pitanje koje je do 25. Amandmana stvaralo paralizu izvršne vlasti, te kao takvo ima veliki politički i ustavnopravni značaj. Riječ je o onesposobljenosti predsjednika za obnašanje ovlasti i dužnosti.

Dosljednom primjenom Harrison-Tylerovog presedana u slučaju bolesti predsjednika (kao što je to vrijedilo i u slučaju smrti), potpredsjednik treba postati predsjednikom. No, u slučaju smrti predsjednika, ovo stajalište još može biti održivim. Ali u slučaju onesposobljenosti, živom, ali bolesnom predsjedniku više ne bi pripadala služba predsjednika.

Postavlja se pitanje „vraća“ li se, prestankom bolesti, bivšem predsjedniku njegova služba, a dotadašnjem predsjedniku njegova potpredsjednička. Upravo ova dvojba sprečavala je rješavanje složene situacije tijekom 80 dana Garfeldove agonije nakon atentata, kao i gotovo cijelog drugog mandata predsjednika Wilsona.

Sve do donošenja 25. amandmana, postojala je ustavna praznina u pogledu odgovora na pitanje što se događa s upražnjenim mjestom potpredsjednika kada on stupi na položaj predsjednika. Naime, do tog trenutka u američkoj povijesti već je osam potpredsjednika stupilo na položaj predsjednika sukcesijom zbog smrti predsjednika.

S druge strane, povijesna iskustva Garfeldove i Wilsonove bolesti pokazale su problematičnost (ne)primjene ustavne odredbe o sukcesiji u slučaju nesposobnosti

---

<sup>20</sup> Silva, Ruth, Caridad, Presidential Succession, Greenwood Press, New York, 1968., str. 13,



predsjednika. Povod donošenju ovoga amandmana 1965. god. bio je atentat na predsjednika Kennedyja dvije godine prije.

Naprednost medicinske tehnologije mnogima je tada davala nade da bi Predsjednik mogao biti spašen. Što da je nakon operacije ostao u dugotrajnoj komi? Tko bi utvrdio da je predsjednik nesposoban za obnašanje dužnosti? Potreba za odgovorom na ova pitanja dovela je do razjašnjenja pitanja utvrđivanja nesposobnosti predsjednika i statusa potpredsjednika u 25. amandmanu Ustava SAD-a.

Odredba odjeljka 1., 25. amandmana samo ustavnopravno sankcionira već uspostavljenu ustavnu praksu prema kojoj, u slučaju predsjednikova uklanjanja s položaja, smrti ili ostavke, potpredsjednik postaje (becomes) predsjednikom. Donošenje odredbe odjeljka 2. – prema kojemu predsjednik u slučaju upražnjenosti položaja potpredsjednika treba predložiti osobu za ovaj položaj, što većinom glasova trebaju potvrditi oba doma Kongresa – kao da je bilo vođeno političkom vidovitošću.

Nepuno desetljeće nakon donošenja 25. amandmana, javila se potreba za primjenom ovoga odjeljka. Kada je potpredsjednik Spiro Agnew 1973. god. podnio ostavku, kao rezultat nagodbe s ministarstvom pravosuđa za izbjegavanje suđenja zbog utaje poreza, predsjednik Nixon našao se pred odlukom koga imenovati na upražnjeni položaj.

Nixon se već u to vrijeme nalazio u sjeni impeachmenta, pa je, kako ne bi ušao u novi spor s Kongresom, predložio na Kapitolu popularnoga vođu republikanaca Forda, prethodno odustavši od svoga prvoga kandidata (Johna B. Connallyja) zbog najave kongresnog vodstva demokrata da će glasati protiv njega. Kako bi stvar oko primjene odjeljka 2. bila još zanimljivija, nakon Nixonove ostavke Ford je postao predsjednik, te zbog toga na upražnjeno mjesto potpredsjednika imenovao Nelsona Rockefellera.<sup>21</sup>

S druge strane, primjena ovoga odjeljka pokazala je kako dobre namjere ustavotvorca mogu proizvesti i parademokratske učinke. Zamišljen kao brana paralize izvršne vlasti, on omogućava predsjedniku da, spletom okolnosti, imenuje svojega nasljednika bez sudjelovanja građana i uz njihov minimalan utjecaj.

---

<sup>21</sup> Cannon, James M., Time and chance: Gerald Ford's appointment with history, University of Michigan Press, 1994., str. 201-202

Prema odredbama odjeljka 3., predsjednik o svojoj nesposobnosti pisanom deklaracijom obavještava predsjednika pro tempore Senata i predsjednika Zastupničkog doma i, sve dok ih ne obavijesti o suprotnome, njegove ovlasti i dužnosti obnaša potpredsjednik kao vršitelj dužnosti predsjednika (Acting President).

Odjeljak 4. uređuje slučaj da predsjednik o svojoj nesposobnosti ne može ili ne želi izvijestiti (ne želi se proglasiti nesposobnim za obnašanje dužnosti) navedene kongresne dužnosnike. Tada će potpredsjednik i većina glavnih dužnosnika kabineta (principal officers of the executive department) ili koje drugo tijelo koje odredi Kongres, pisanom deklaracijom izvijestiti o tome navedene kongresne dužnosnike i potpredsjednik će odmah početi obnašati dužnost predsjednika (Acting President).

Ako nakon toga predsjednik uputi pisanu deklaraciju istim dužnosnicima Kongresa da njegova nesposobnost ne postoji (ne slaže se s odlukom potpredsjednika i kabineta ili se oporavi od razloga nesposobnosti), preuzet će sve pripadajuće mu ovlasti i dužnosti, osim ako unutar četiri dana potpredsjednik i kabinet ne ponove već navedeni postupak slanja pisane objave predsjedniku pro tempore Senata i predsjedniku Zastupničkog doma o predsjednikovoj nesposobnosti za obavljanje ovlasti i dužnosti svog položaja.

O njihovu „sporu“ o predsjednikovoj (ne)sposobnosti treba odlučiti Kongres koji će se okupiti u roku od 48 sati, ako ne zasjeda. Ako Kongres u roku od dvadeset jednog dana nakon primanja zadnje pisane deklaracije ili, ako nije u zasjedanju, u roku od dvadeset jednog dana nakon što je sazvan, dvotrećinskom većinom članova obaju domova donese odluku kako je predsjednik nesposoban za obnašanje dužnosti, potpredsjednik će nastaviti obnašati njegove dužnosti kao privremeni predsjednik (Acting President).

U suprotnome, predsjedniku se vraćaju sve ovlasti i dužnosti. Ustavne odredbe o predsjedničkoj sukcesiji danas posebno dobijaju na značaju u svjetlu američkog 'rata protiv terorizma' i velikih ovlasti koje su u rukama predsjednika. George W. Bush je 28. lipnja 2002. god. najavio kako će za vrijeme trajanja kolonoskopskog pregleda, kojemu je trebao biti podvrgnut sljedećega dana, budući da će biti pod sedativima, prenijeti predsjedničke ovlasti Potpredsjedniku.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Šegvić, Saša, O ratnim ovlastima Predsjednika SAD nakon terorističkog napada 11. rujna 2001., Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu – 52 (2002.), 6, str. 1233-1251.

Naglasio je da je on prvi predsjednik koji prenosi svoje ovlasti zbog liječničkoga pregleda: „Učinio sam to zato što smo u ratu i samo želim biti superoprezan“. Opravdano je postaviti pitanje bi li Bush primijenio 25. amandman da nije bilo, kako je sam izjavio, potrebe da se zbog ratnog stanja bude „superoprezan“.

Alberto Gonzales, savjetnik Bijele kuće, izjavio je na konferenciji za novinare u Bijeloj kući, koja je započela oko podneva, nakon što je cijela procedura već bila završila: „U cijelosti je u predsjednikovoj diskreciji kada će primijeniti Odjeljak 3., 25. amandmana.

Ne smatram da iz ovoga možete izvući kako će svaki put kada bude manja ili čak ozbiljnija procedura (medicinskog pregleda, op. a.) Predsjednik primijeniti Odjeljak 3.“ Prema Gonzalesu, Predsjednik je odluku donio sukladno ocjeni ukupnih okolnosti s obzirom na interese nacionalne sigurnosti. Okolnosti kojima se pri odluci vodio su u ovom slučaju bile: duljina trajanja pregleda, odnos s Potpredsjednikom te domaća i međunarodna politička situacija.

Pet godina poslije, Busheva je administracija ponovila, sada već „rutinski“, istu proceduru prijenosa predsjedničkih ovlasti i dužnosti na Cheneya, kada je 21. srpnja 2007. god. Bush podvrgnut istom operativnom zahvatu. Odjeljak 4., od donošenja 25. amandmana do danas, nije doživio svoju primjenu i čeka svoj prvi povijesni slučaj i ustavnopravnu provjeru.<sup>23</sup>

Dok je politička i stručna javnost tijekom donošenja 25. amandmana bila zaokupljena problemom upražnjenosti, a osobito nesposobnosti na položaju predsjednika, uz stvaranje novog mehanizma za popunjavanje upražnjenog potpredsjedništva, problem istodobne upražnjenosti i nesposobnosti obaju službi ostao je izvan fokusa.

Na ovom stupnju sukcesijskog niza u sustavu predsjedničke sukcesije, dakle iza potpredsjednika, postoji značajan prostor za neočekivane razvoje događaja, konfuziju, politička nadigravanja i nepoznavanje zakonodavstva koje uređuje ovo područje. Ozbiljna kriza u kontinuitetu egzekutive koja bi mogla nastati uređena je u javnosti malo poznatim i gotovo ignoriranim zakonom koji uređuje sukcesiju u predsjedničku službu državnih dužnosnika poslije potpredsjednika – Zakonom o uređenju obnašanja dužnosti službe predsjednika u slučaju uklanjanja s položaja, ostavke, smrti ili onesposobljenosti i predsjednika i potpredsjednika (3 U.S.C. – 19).

---

<sup>23</sup> Ackerman, Bruce, *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, Yale University Press, New Haven, 2006., str. 142–169.

Prestankom hladnog rata, scenariji ove problematike izašli su iz fokusa interesa političke i stručne javnosti, da bi ponovno bili oživljeni terorističkim napadima 11. rujna 2001. god. Zakon je nastao kao rezultat Trumanove sukcesije u predsjedništvo i dugotrajno upražnjenu potpredsjedničku službu do ostatka mandata na koji je izabran Eisenhower.

No, prije toga, Kongres je u još dvije prigode koristio ovlast iz čl. II., odj. 1., st. 6. Ustava da donese zakon za slučaj dvostruke upražnjenosti i nesposobnosti kojim će objaviti koji će dužnosnik djelovati kao predsjednik: 1792. i 1886. godine. Svaki put je njihovo donošenje bilo razmatrano u kontekstu konkretnih osoba na pojedinim funkcijama koje su trebale biti „poredane“ u sukcesijskom nizu. Najbolji je primjer zakon iz 1792. kojim je utvrđeno da nakon potpredsjednika, predsjednika zamjenjuju predsjednik pro tempore Senata, a nakon njega predsjednik Zastupničkog doma.

Zakonom iz 1886. god., sukcesijski je niz prebačen na predsjednički kabinet te su, nakon potpredsjednika, u sukcesiji nastupali državni tajnik (Secretary of the State), zatim ministar unutarnjih poslova (Secretary of the Interior) i dalje prema redoslijedu kako su ministarstva bila ustanovljavana. Posljednjim zakonom iz 1947. god., koji je i danas na snazi, sukcesijski se niz ponovno vraća na vodeće dužnosnike Kongresa, samo u obrnutom redoslijedu od onoga iz 1792. god., pa u njemu slijede predsjednik Zastupničkoga doma, predsjednik pro tempore Senata, a zatim državni tajnik, ministar financija, ministar obrane, državni odvjetnik (Attorney General), ministar unutarnjih poslova...

#### ***4.1 Odnos predsjednika i Kongresa***

Politički sustav Sjedinjenih Američkih Država organiziran je „...tako da su sve tri grane vlasti, iako podijeljene, ipak najtjesnije povezane i tako uravnotežene da je nemoguće jednoj grani vlasti da dominira na drugom, a s druge strane, svaku vlast u praksi na izvjestan način kontroliraju druge dvije”<sup>16</sup>. Horizontalna podjela vlasti između tri osnovna tijela: predsjednika, Kongresa i Vrhovnog suda osnovna je i najvažnija karakteristika političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država.

Ustav Sjedinjenih Američkih Država navodi nekoliko dužnosti koje predsjednik obavlja na području vanjske politike, ali su njegove mogućnosti na ovom području ograničene, također Ustavom određenim, kongresnim ovlaštenjima. Predsjednik može pregovarati i sklapati ugovore, ali ih Senat mora ratificirati. Predsjednik je vrhovni vojni komandant, ali Kongres ima pravo objave rata, a vojne operacije zahtijevaju kongresno odobravanje njihovih troškova.

Predsjednik ima mogućnost postavljanja veleposlanika i ostalih visokih državnih dužnosnika, ali Senat mora potvrditi njihovo postavljanje. Utemeljitelji američkog Ustava bili su mišljenja da vanjska politika treba biti područje zajedničkog djelovanja izvršne i zakonodavne vlasti. U tom smislu četiri su opće karakteristike Ustava Sjedinjenih Američkih Država koje određuju vođenje američke vanjske politike:

- nedostatak jasnih odredaba o podjeli funkcija između različitih grana vlasti političkog sustava, odnosno pojedinih agencija unutar vlade,
- podjela vlasti, što na određen način dopušta situacije u kojima predsjednik i Kongres katkada zastupaju različite programe,
- sistem kontrole i balansa, koji također s određenim ograničenjima
- omogućava jednoj grani vlasti da kontrolira drugu u provođenju njezine politike, i
- zahtjev, da u određenim uvjetima vanjska politika može biti provedena samo usaglašenom akcijom zakonodavne i izvršne grane vlasti.

No, potreba brzog i efikasnog vođenja američke vanjske politike u doba postojanja nuklearnog oružja i čestih izazova nacionalnoj sigurnosti Sjedinjenih Američkih Država otvorila je veći prostor slobodnijeg i fleksibilnijeg vanjskopoličkog djelovanja predsjednika, koje „ustavni aranžmani i politička praksa mogu osporavati, ali ne i poništiti”. Kongres je „zbog svog sastava i heterogenih interesa ... usporedo s brzim tempom jačanja američkih međunarodnih pozicija gubio mogućnost praćenja vanjske politike i donošenja mjera, što bi mogle u većem stupnju ograničavati predsjednički sistem odlučivanja”.

Svojom strukturom Kongres je postao prevelik i presavjetodavan za vođenje uspješne vanjske politike koja zahtijeva tajnost, jedinstvenost pogleda, određeno iskustvo i znanje, te brzo donošenje odluka. Pravo na bavljenje vanjskim poslovima unutar Kongresa prisvaja više od desetak različitih komiteta i potkomiteta, a prisutnost gotovo svih etničkih grupa unutar kongresnih redova može znatno otežati rješavanje pojedinih kriza i problema u svijetu.

U razdoblju prije i nakon Drugog svjetskog rata pa sve do početka 70-ih godina, uslijed kombiniranog djelovanja niza faktora, kao što su bili ekonomska kriza i rat, Kongres je velik dio svojih ovlasti i utjecaja na unutrašnjem planu, ali i na području vanjske politike i vojnog angažmana američke sile u inozemstvu diskrecijskim pravima prenosio na predsjednika.

Najvećim dijelom tog perioda Demokratska stranka imala je većinu u oba doma Kongresa i smatralo se opravdanim pružiti potporu u djelovanju vlastitih, demokratskih predsjednika — Rooseveltu, Trumanu, Kennedyju i Johnsonu u provođenju reformi američkog društva i vođenja vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država.

Tek s frustracijama Vijetnamskog rata, koji je Kongres izvorno podržao, te također kao posljedica Nixonova debakla u okviru afere Watergate, započelo je izraženije kongresno suprotstavljanje i osporavanje pojedinih programa ili akcija koje predsjednik pokreće. Premda je i dalje na vanjskopolitičkom polju bilo moguće pratiti dominantnu ulogu predsjednika i izvršne grane kojoj je on na čelu, njihovo djelovanje je uslijed isprepletenih posljedica Vijetnama, Watergatea, kao i sve veće važnosti koju su dobivala ekonomska pitanja, bilo sve češće preispitivano.

Ova zbivanja ojačala su moć Kongresa i omogućila veći utjecaj domaćih interesnih grupa. Više od desetljeća, sve do dolaska na predsjednički položaj Ronalda Reagana, stvaranje i provođenje američke vanjske politike i rješavanje brojnih regionalnih ili funkcionalnih pitanja i problema u daleko izraženijoj mjeri bilo je ovisno o različitim domaćim utjecajima, među kojima je prevladavao gubitak prvenstva izvršne vlasti u odnosu prema Kongresu.

Imajući na umu značajna ustavna ograničenja predsjednikova samostalnog djelovanja na području vanjske politike i unatoč ponekad uspješnim pokušajima zakonodavne vlasti tokom dva stoljeća postojanja američkog političkog sustava da preuzme kontrolu nad vanjskom politikom, kao i čestih javnih osporavanja predsjednikovih ovlasti i poduzetih akcija, ipak možemo zaključiti kako predsjednik dominira područjem američke vanjske politike i upravo je njegov utjecaj presudan u njezinom stvaranju i usmjeravanju.

Također, iako je u suvremenim uvjetima utjecaj predsjednika na području vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država, s obzirom na prerogative koje su mu namijenili tvorci američkog Ustava, znatno porastao, posebno u odnosu prema Kongresu, to nikako ne znači da predsjednik može dulje vrijeme uspješno obavljati svoje dužnosti, a da za to nema podršku Kongresa. „Kongres mora biti svjestan da nije u mogućnosti provoditi svakodnevnu vanjsku politiku.

Predsjednik mora biti svjestan da vanjska politika koja nije utemeljena na javnom razumijevanju i kongresnoj podršci ne može trajati.” Vanjskopolitička praksa Sjedinjenih Američkih Država pokazuje da su sve „...najznačajnije odluke ... naišle na odobravanje Kongresa, a američki predsjednici znali su isto tako stvoriti situacije u kojima im je ta njegova podrška automatski dolazila, omogućavajući da se stvori jedinstvena politika SAD iza koje stoji i izvršna vlast i Kongres kao najviše predstavničko tijelo”.

Stoga je opravdano tvrditi kako će američki predsjednik biti uključen u vođenje vanjskih poslova države ne u mjeri kojoj mu to dopušta ili prepušta Kongres, već će stupanj njegova osobnog angažmana na području vanjske politike ovisiti ponajprije o njegovim vlastitim afinitetima, interesima i iskustvima.

## ***4.2 Američki predsjednik kao svjetski lider***

Predsjednik Sjedinjenih Američkih Država na svjetskoj pozornici ima dvije uloge koje nisu nužno istoznačne: on je glavni arhitekt američke vanjske politike, ali istovremeno i osoba svjetskog statusa koja može poticati ili podržavati akcije globalnog značenja. U dometima prve on je ograničen predsjedničkim formalnim autoritetom, dok njegov uspjeh u ulozi "... svjetskog lidera u velikoj mjeri ovisi o njegovim sposobnostima igrača svjetske politike.

Samom činjenicom da je predsjednik Sjedinjenih Država, američki poglavar države ispoljava svoj utjecaj u inozemstvu. No, njegove će osobne kvalitete lidera i diplomate u konačnosti odrediti njegov utjecaj na svjetske poslove”.

Svaki američki predsjednik koji želi biti lider na svjetskoj pozornici suoč en je s izuzetnim zadatkom. Na domaćem planu on mora ovladati vanjskopolitičkim procesom koji je u suvremenim uvjetima postao izuzetno politiziran i podijeljen. Na vanjskome planu suočen je s neprestanim traženjem mogućnosti za sporazumna rješenja, kako sa svojim saveznicima tako i s ostalim akterima svjetskih zbivanja, ponajprije velikim državama poput Rusije, Kine ili Japana, koje često puta izražavaju suprotne interese.

Jedna od široko uvriježenih zabluda u promatranju američke vanjske politike sadržana je u često prisutnom mišljenju kako je ona u stanju istovremeno se baviti i odnositi prema većem broju različitih pitanja ili problema prisutnih u međunarodnim odnosima. Međutim, praksa pokazuje da pažnjom i vremenom donositelja odluka na području američke vanjske politike u određenom trenutku može dominirati tek nekolicina većih problema.

Također, kad se promatra krug donositelja odluka na području vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država, onda je vidljivo da on obuhvaća vrlo mali broj osnovnih aktera. Najuzi krug kreatora vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država čine predsjednik, njegovi najbliži osobni savjetnici, manji broj političkih dužnosnika koji se nalaze na izuzetno važnim pozicijama kao što su Državni sekretar, koji ujedno ima i ulogu ministra vanjskih poslova, ministar obrane, direktor Središnje obavještajne agencije (CIA), te nekolicina ostalih zamjenika i pomoćnika ministara koji su odgovorni za ispunjavanje i ostvarivanje donesenih odluka.



Tako malobrojna grupa onih koji donose vanjskopolitičke odluke zasigurno nema neograničenu energiju, niti dovoljno vremena da bi posvetila adekvatnu pažnju svakom pitanju koje se pojavljuje u vanjskim poslovima Sjedinjenih Američkih Država. Stoga se paradoksalnim, ali istinitim pojavljuje stanje u kojem se velikim dijelom vanjskih poslova Sjedinjenih Američkih Država upravlja ne od vrha političke moći, već od strane brojnih birokratskih službenika nekoliko američkih ministarstava.

Jedno od neutemeljenih promišljanja o poziciji američkog predsjednika je ono koje smatra da on posjeduje svu moć jer su u njegovoj osobi koncentrirane ovlasti i šefa države i šefa vlade, za razliku od parlamentarnih demokracija gdje je vlast u rukama vlade i parlamenta. Strani promatrač i često podcjenjuju značenje podjele vlasti unutar američkog političkog sustava, gdje odluke Bijele kuće nisu automatski i bespogovorno prihvaćene od strane Kongresa i Vrhovnog suda.

Svaki novoizabrani američki predsjednik može pretpostaviti da su sve američke agencije i institucije, posebno one u Washingtonu, koje sudjeluju ili su povezane s vanjskom politikom Sjedinjenih Američkih Država spremne na suradnju i pomoć u formuliranju vanjske politike njegove administracije. No, kako ove institucije često puta zastupaju vlastite poglede na vanjsku politiku američke vlade, one se pojavljuju i kao prepreke koje predsjednik mora savladati i staviti pod svoju kontrolu. Promjene unutar američke političke scene, kao što je uloga i utjecaj medija ili povećanje broja javnih djelatnika unutar različitih agencija, ometaju jačanje američkih državnih interesa na vanjskom planu.

#### ***4.3 Promjene u poziciji predsjednika SAD***

U više od dvije stotine godina postojanja političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država moguće je razlikovati, vrlo simplificirano rečeno, tri tipa američkog predsjednika:

- Prvi je tradicionalni predsjednik od kojeg se nije očekivalo da učini mnogo toga. Osnovna funkcija tradicionalnog američkog predsjedništva bila je zaštititi američki narod od zloupotrebe moći od strane autokratskih monarha i spriječiti nastajanje despota koji bi svoju vladavinu potvrđivao na redovito provedenim izborima. Predsjednikov ured bio je tek jedan od ureda u sustavu podjele vlasti u kojem su Kongres i Vrhovni sud svaki na svoj način pojedinačno kontrolirali djelovanje predsjednika.

Kongres je bio vodeća grana političkog sustava, a posao predsjednika častan i poštovanja vrijedan najvažniji posao u državi.

- Moderni predsjednik je drugi tip američkog predsjednika razvijen u vrijeme Franklina D. Roosevelta 30-ih godina ovog stoljeća u kojem je predsjednik u većem stupnju aktivnog angažmana sudjelovao u kreiranju i određivanju smjera domaće, ali i vanjske politike.

- Suvremeno doba američkog političkog sustava obilježeno je nastajanjem postmodernog tipa američkog predsjednika koji djeluje u okruženju gdje gotovo da ne postoje jasne granice između unutrašnje i vanjske politike, a međuzavisnost država u međunarodnom sustavu u znatnoj mjeri smanjuje njegovu dominantnu međunarodnu poziciju. Da bi bio uspješan u ostvarivanju vlastite politike postmoderni predsjednik ne samo da mora surađivati s Kongresom i ostalim institucijama političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država, već isto tako u osiguravanju političkih, ekonomskih ili nacionalnosigurnosnih ciljeva američke države prisiljen je surađivati s ostalim državama na međunarodnoj pozornici.

Istovremeno, postmoderni predsjednik mora zadovoljiti interese dvaju različitih auditorija, kako onoga domaćeg tako i međunarodnog koji sve češće može utjecati na određivanje smjera, ali i na efikasnost politike Bijele kuće. Postmoderni predsjednik ne nalazi se u situaciji izolacionizma u kojoj je tradicionalni predsjednik mogao naprosto ignorirati velike europske sile, ali niti u situaciji modernog predsjednika koji je mogao ponuditi američko liderstvo u uvjetima u kojim su ostale države bile ili preslabe ili nespemne preuzeti značajniji angažman na međunarodnoj pozornici.

Globalni dometi američkih političkih obveza čine Bijelu kuću daleko ovisnijom o zbivanjima u ostalim dijelovima svijeta. "Postmoderni predsjednik suočen je s tri izazova. Da bi zadržao posao, predsjednik treba podršku javnosti. Da bi upravljao vladom, mora utjecati na ostale centre moći u Washingtonu. Da bi održao američku nacionalnu sigurnost i ekonomiju, predsjednik mora utjecati na međunarodni sustav."

Političke, ekonomske i socijalne promjene unutar američkog društva koje je moguće pratiti od tridesetih godina ovog stoljeća znatno su utjecale na formiranje suvremene pozicije predsjednika Sjedinjenih Američkih Država koju karakterizira stanje "...prevage egzekutive nad predstavničkim tijelima i organima sudstva".

Tokom 20. stoljeća institucija predsjednika Sjedinjenih Američkih Država doživjela je izuzetnu transformaciju koja je sažeta u činjenici da je predsjednik Sjedinjenih Američkih Država od “najvišeg službenika” postao “vrhovni izvršitelj”, lider i onaj koji stvarno oblikuje nacionalnu vladu.

Premoć izvršne vlasti u političkom sustavu Sjedinjenih Američkih Država posljedica je uvjerenja kako samo “jaka, snažna i progresivna predsjednička ličnost može utjecati na tok događaja i pridonijeti rješavanju mnogobrojnih problema” i popuniti prazninu nastalu inercijom ili nemogućnošću djelovanja Kongresa, saveznih država ili privatnog poduzetništva u različitim sferama američkog društva. Koncentracija političke i drugih oblika moći u rukama državnog aparata na čelu koje se nalazi predsjednik nametnuta je potrebom efikasnog i brzog rješavanja povećanog broja unutrašnjih i vanjskopolitičkih zadataka.

Očekivanja koja su se postavljala pred predsjednika u ovom periodu neprestano su rasla i nisu imala svoj istovjetan odraz u proširivanju njegovih ustavnih ovlaštenja. Kulminacija ovog raskoraka bilo je Nixonovo odstupanje s predsjedničkog položaja, što je nanijelo izuzetne štete i oslabilo poziciju predsjednika u odnosu na ostale grane vlasti političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država.

Predsjednik Sjedinjenih Američkih Država neosporno je najmoćniji demokratski izabran političar u suvremenom svijetu. Pa ipak, obavljanje dužnosti američkog predsjednika nije nimalo jednostavan i lak, već često puta vrlo frustrirajući i osjetljiv zadatak.

Snage koje poput katapulta izbacuju manje poznate političke ličnosti na mjesto prvog političara u zemlji mogu ga kasnije, zbog kombiniranog djelovanja različitih faktora, lišiti značajnijeg dijela njegovih ovlasti, dovodeći ga u situaciju da u većem broju slučajeva predsjednik umjesto da kreira zbivanja i događaje, naprosto odgovara na nadolazeće izazove.

Predsjednik, za razliku od bilo kojeg drugog političara ili ostalih institucija političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država, u najvećoj mogućoj mjeri predstavlja i artikulira volju naroda. No, kao izvor političke podrške volja naroda je izuzetno promjenjiva i stoga nepouzdana, što je osobno iskusilo nekoliko američkih predsjednika suvremenog perioda.

Podrška javnosti i javno odobravanje djelovanja predsjednika ne mogu biti određeni kao izvor stvarne moći objedinjene u instituciji američkog predsjednika u suvremenom periodu, jer ona proizlazi iz odredaba utemeljenih Ustavom i iz zakona donesenih u Kongresu, ali je izuzetno važna kao suglasnost i potpora da predsjednička moć bude u potpunosti i upotrijebljena.

#### ***4.4. Ograničenja predsjedničke moći***

Politički sustav Sjedinjenih Američkih Država “obiluje nizom specifičnih obilježja koja ga s obzirom na njegovu organizacijsku strukturu i način funkcioniranja čine bitno drugačijim od političkih sistema nekih drugih visokorazvijenih kapitalističkih” država. Stoga se i dužnosti predsjednika Sjedinjenih Američkih Država u jednom dijelu njegova posla bitno razlikuju od zadataka koji imaju, na primjer, lideri europskih država.

Njegov se zadatak ne iscrpljuje u neprestanom zastupanju razrađenog programa ili zbira zakona i suprotstavljanju opoziciji u situaciji jasne parlamentarne većine. On se vrlo često nalazi u poziciji stvaranja i okupljanja potrebnih ad hoc koalicija u svrhu rješavanja nekoliko važnih problema unutar političkog sustava u kojem je politička moć konstitucionalno podijeljena i dodatno razmrvljena gubitkom značajnijeg utjecaja dviju osnovnih političkih stranaka.

Značajan izvor podrške ili osporavanja predsjednika nalazi se u raspolož enju javnog mnijenja koje nema mogućnosti promatrati predsjednika na istovjetan način kao pripadnici političkih krugova, ali također raspolaže impresijama i razmišljanjima o sposobnostima predsjednika. Pri tome je izuzetno važna njegova profesionalna reputacija, jer “ako ljudi vide predsjednika koji zna što želi i zna kako to ostvariti, bit će ih relativno lakše uvjeriti ih da mu pomognu.

Ako, s druge strane, oni vide predsjednika koji nije u stanju voditi, koji nije siguran u ono što želi ili se ne želi za to boriti, neće biti skloni pomoći mu. Svi predsjednici s vremena na vrijeme mogu ostaviti nezgrapan dojam, ali ako ostavljaju takav dojam vrlo često, njihova profesionalna reputacija može biti trajno oštećena i njihova sposobnost da dobiju ono što žele smanjena.” Reputacija predsjedničke ličnosti velikim dijelom utemeljena je na njegovoj pojavi i impresijama koje ostavlja.

Prema ocjeni Tip O'Neill, nekadašnjeg spikera Predstavničkog doma američkog Kongresa, velike televizijske mreže “apsorbirale su značajan broj demokratskih funkcija tradicionalno vezanih uz političke stranke: iznošenje ključnih javnih pitanja, promociju novih lidera, diobu između izvršnih i zakonodavnih ovlasti i stvaranje političke opozicije.

Danas direktori koji upravljaju mrežama na temelju praktične mješavine prosuđivanja vijesti i komercijalnog razuma donose odluke te je dvopartijski sustav ugrožen sustavom triju mreža koji operira na znatno većoj voltaži.

Američki predsjednik mora probuditi i pridobiti podršku šire domaće javnosti kako bi ostvario neke svoje zamisli. U tom je smislu za njegov uspjeh mnogo značajnija i važnija njegova sposobnost približavanja i predočavanja važnih i složenih, a ponekad nepopularnih tema, pitanja i problema, te njihovog rješavanja širem auditoriju, nego detaljno poznavanje procesa donošenja zakona ili strukture samog sustava.

Predsjednička moć u suvremenom trenutku američke zbilje postala je moć uvjeravanja, “moć raspolaganja s nekoliko sati udarnih televizijskih termina godišnje, kako bi se pokušalo uvjeriti američku publiku u razboritost manjeg broja odabranih inicijativa”.

Slabi rezultati u istraživanjima popularnosti predsjednika, nezadovoljstvo javnosti nekim predloženim rješenjima ili cjelokupnim predsjednikovim pristupom u vođenju američke vanjske politike mogu u značajnoj mjeri umanjiti predsjednikovu sposobnost ostvarivanja njegovih ideja i zamisli.

“Predsjednik provodi gotovo neprekidnu kampanju stjecanja podrške javnosti jer je podrška izbornog tijela njegov najveći politički imetak. Naoružan ovom podrškom, predsjednik može određene preporuke Kongresu prezentirati kao volju naroda i susresti se sa stranim liderima kao neupitan predstavnik naroda. Kad predsjednik nije popularan, njegov politički autoritet je smanjen.” Predsjednik može odustati od donošenja stanovitih odluka, bojeći se pada popularnosti ili pak upravo motiviran željom poboljšavanja svoga javnog imagea pokreće određene akcije.

Promjene u popularnosti predsjednika u javnosti, s druge, pak, strane smanjuju ili povećavaju otpor i podršku koju on može imati unutar Kongresa. Pa ipak, neovisno o otporu s kojim se može suočiti u Kongresu ili slabim ocjenama glede svoje popularnosti u javnosti, predsjednik u svom djelovanju raspolaže s nekoliko politički prihvatljivih mogućnosti. Koju od njih će odabrati, kako će je prezentirati i braniti u javnosti i steći podršku za njezino ostvarivanje, ovisi o njegovim osobnim karakteristikama.

Stoga, da bi se shvatilo i bolje razumjelo politiku ili stil djelovanja pojedinog predsjednika, potrebno ga je cjelovito promotriti kao osobu, jer svi akteri političkog odlučivanja, pa tako i predsjednik Sjedinjenih Američkih Država, donose odluke na temelju prethodno akumuliranog osobnog iskustva, emocija i znanja.

## **6. DIOBA VLASTI U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Načelo diobe vlasti temeljno je načelo razrađeno unutar ustavnopravne i političke teorije i prihvaćeno u suvremenom demokratskom ustavu, o ustroju odnosa između državnih tijela koja obavljaju zakonodavne, izvršne i sudbene ovlasti. Polazeći od načela diobe vlasti, u suvremenim ustavima oblikovana su dva osnovna ustroja državne vlasti:

1. sustav predsjedničke vlade;
2. sustav parlamentarne vlade.

Promatrajući današnje funkcioniranje zakonodavnih skupština, izvršno-upravnog sustava i sistema sudova u državama razvijenih zemalja, stječe se dojam da se radi više o diobi rada među njima nego o diobi vlasti. Ukoliko je ta strana institucije diobe vlasti, ostvarivanje cilja djelotvornosti diobom rada među specijaliziranim nosiocima, i bila prisutna od nastajanja čitave koncepcije kao latentna ili recesivna, ona se danas sve više manifestira i postaje dominantna.

Uloge nositelja glavnih državnih funkcija u toj su se mjeri diferencirale, njihova struktura postala tako specifična, a osoblje u njima toliko specijaliziralo da je teško zamisliti kako bi jedna mogla preuzeti poslove druge sve da i nema zabrane sadržane u načelu diobe vlasti.

Ustrojstvo državne vlasti Republike Hrvatske temelji se na načelu diobe vlasti, točnije trodiobi vlasti, pa je tako podijeljena na (Pusić, 2007):

1. zakonodavnu vlast – Hrvatski Sabor;
2. izvršnu vlast – Vlada Republike Hrvatske, predsjednik države, lokalna uprava i samouprava;
3. sudbenu vlast – Ustavni sud, Državno odvjetništvo, ostali sudovi.

Dioba vlasti u RH definirana je Ustavom Republike Hrvatske koji u članku broj 4 propisuje sljedeće: U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu.

## **6.1 Zakonodavna vlast**

Zakonodavna vlast je oblik državne vlasti kojoj je glavna i temeljna ovlast donošenje zakona. Zakonodavna vlast je ujedno najvažnija vlast u jednoj državi jer su zakoni i propisi ti koji propisuju način rada i ponašanja ostalih državnih tijela, ali i građana. Doneseni zakoni i propisi predstavljaju osnovu za rad sudbene i izvršne vlasti.

Temeljna razlika zakonodavne vlasti od izvršne i sudbene je u formalnim kriterijima, tj. u donošenju akata koji se zovu zakoni. Prema materijalnim kriterijima, doneseni zakoni su ti po kojima se određuju sadržaji društvenih odnosa i društveno prihvatljivo ponašanje.

### *Sabor*

Sabor SRH, najviše zakonodavno tijelo, ustavnim promjenama od 28. srpnja 1990. g. nastavlja s radom kao Sabor RH. Ustavom od 22. prosinca 1990. g. određuje se da je Sabor dvodoman, sastoji se od Zastupničkog doma i Županijskog doma.

Ustrojstvo Hrvatskog sabora određeno je Pravilnikom. Prema Pravilniku, Sabor ima jednog predsjednika te dva do pet potpredsjednika koji zajedno čine Predstavništvo. Na poziv predsjednika Sabora, u redu Predsjedništva sudjeluje i tajnik Sabora.<sup>24</sup>

Tajnika imenuje i razrješava dužnosti Sabor. On je zadužen za donošenje Pravilnika o unutarnjem redu, odgovoran je za obavljanje poslova stručne službe, osigurava financijska sredstva za rad Sabora i stručne službe, a obavlja i druge poslove propisane Poslovnikom za koje je odgovoran Saboru.

---

<sup>24</sup> NN 7/1990



## **6.2 Pučki pravobranitelj**

Pučki pravobranitelj uspostavljen je Ustavom Republike Hrvatske, kao zasebna institucija izvansudbene zaštite sloboda i prava čovjeka i građanina, zajamčenih Ustavom i međunarodnim ugovorima koji su na snazi u Republici Hrvatskoj. On djeluje na temelju pritužbi, koje mu ima pravo uputiti svaki građanin, ili na vlastiti poticaj. Posebnost je njegove funkcije u tome što njegove intervencije nemaju obvezatni karakter, već samo značaj upozorenja, prijedloga i savjeta. On dakle djeluje svojim moralnim autoritetom, a ne putem obvezatnih pravnih akata.<sup>25</sup>

Pučki pravobranitelj je opunomoćenik Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska. Pučki pravobranitelj može predlagati donošenje i izmjenu zakona. Odgovoran je Zastupničkom domu Hrvatskog državnog sabora, koji ga i bira na rok od osam godina i kojem je dužan podnositi redovita, a po potrebi i izvanredna izvješća. Zastupnički dom može razriješiti pučkog pravobranitelja i prije isteka njegova mandata.

Pučki pravobranitelj je dužan, ovisno o okolnostima slučaja, upozoravati recimo na nedopustivost ponašanja, predlagati da se ono što je po pravu, moralu i pravičnosti opravdano i poduzme, te predlagati sa stajališta javnog interesa i zaštite prava najprikladnije načine postupanja i djelovanja.

Načela postupanja pučkog pravobranitelja mogla bi se odrediti na sljedeći način :

1. neovisnost i samostalnost u djelovanju;
2. poštivanje ustavnosti i zakonitosti;
3. pravičnost i moralnost;
4. neformalnost postupanja;
5. mogućnost preventivnog djelovanja.

---

<sup>25</sup> NN 76/12

### **6.3 Izvršna vlast**

Izvršnu vlast u nacionalnim državama u pravilu obavljaju predsjednik republike i vlada, u Republici Hrvatskoj predsjednika države možemo smatrati državnim poglavarom, ali moramo stalno imati na umu da to nije službeni naziv za predsjednika. Dok je državni poglavar u parlamentarnim sustavima, s iznimkom polupredsjedničkog sustava kao vrste parlamentarnog, uglavnom protokolarna funkcija, stvarni nositelj političke vlasti u državi je najčešće vlada.

### **6.4. Predsjednik Republike Hrvatske**

Predsjednik Republike Hrvatske je državni poglavar Republike Hrvatske. Ovlasti i dužnosti su mu ograničeni Ustavom Republike Hrvatske. Mandat predsjedniku Republike traje pet godina i na tu dužnost može biti izabran najviše dva puta.<sup>26</sup>

Predsjednik Republike Hrvatske predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu, brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti. Predsjednik Republike kao vrhovni zapovjednik oružanih snaga RH odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.

Predsjednička dužnost nespojiva je s bilo kojom javnom ili profesionalnom dužnosti. Predsjednik Republike također ne smije biti članom političke stranke, odnosno po stupanju na dužnost, podnosi ostavku na stranačke dužnosti te o tomu obavještava Hrvatski sabor. Predsjednik Republike u skladu sa Ustavnim ovlastima, dodjeljuje odlikovanja i priznanja Republike Hrvatske.

Mandat predsjednika traje pet godina. Prema Ustavu RH nitko ne može biti biran više od dva puta za predsjednika Republike. Predsjednika Republike biraju svi punoljetni građani na temelju općeg i jednakog prava glasa na neposrednim izborima tajnim glasovanjem. Predsjednik Republike bira se većinom svih birača koji su glasovali. Ako ni jedan od kandidata ne dobije takvu većinu, izbor se ponavlja nakon 14 dana (drugi krug). U drugi krug izbora idu dva kandidata koji su u prvom krugu dobili najveći broj glasova.

Prije preuzimanja dužnosti, Predsjednik Republike pred predsjednikom i sucima Ustavnog suda Republike Hrvatske polaže svečanu prisegu kojom se obvezuje na vjernost Ustavu.

---

<sup>26</sup> NN 71/97

Ovlasti predsjednika Republike su:

- predstavlja Republiku Hrvatsku u domovini i inozemstvu
- brine se za redovito usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti
- odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti RH
- raspisuje izbore za Hrvatski sabor i saziva ga na prvo zasjedanje
- raspisuje referendum u skladu s Ustavom - može na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati

referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske

- povjerava mandat za sastavljanje Vlade osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika
- daje pomilovanja
- dodjeljuje odlikovanja i priznanja određena zakonom
- obavlja druge poslove u skladu sa Ustavom

Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, odlučuje o osnivanju diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu. Također, na prijedlog Vlade i uz mišljenje nadležnog odbora Hrvatskoga sabora, donosi odluku o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu, uz prethodni supotpis predsjednika Vlade Republike Hrvatske. Predsjednik Republike prima vjerodajnice i opozivna pisma inozemnih šefova diplomatskih misija te je je Vrhovni zapovjednik Oružanih snaga Republike Hrvatske.

Zapovijedanje Oružanim snagama u miru, vrhovni zapovjednik ostvaruje preko ministra obrane, koji odgovara vrhovnom zapovjedniku za provedbu zapovijedi i izvješćuje ga o provedbi. U stanju neposredne ugroženosti i ratnom stanju vrhovni zapovjednik izravno izdaje zapovijedi načelniku Glavnog stožera te istodobno obavješćuje ministra obrane o izdanim zapovijedima. Načelnik Glavnog stožera u tom slučaju za provedbu zapovijedi odgovara vrhovnom zapovjedniku.

Ako ministar obrane ne provodi zapovijedi vrhovnog zapovjednika, vrhovni zapovjednik može ostvarivati zapovijedanje Oružanim snagama neposredno preko načelnika Glavnog stožera.

Predsjednik Republike imenuje i razrješuje načelnika Glavnog stožera OSRH te ostale vojne zapovjednike. Na temelju odluke Hrvatskoga sabora Predsjednik Republike objavljuje rat i zaključuje mir. U slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države predsjednik Republike može, uz supotpis predsjednika Vlade, narediti uporabu oružanih snaga iako nije proglašeno ratno stanje.

Za vrijeme trajanja ratnog stanja Predsjednik Republike može donositi uredbe sa zakonskom snagom na temelju i u okviru ovlasti koje je dobio od Hrvatskoga sabora. Ako Hrvatski sabor nije u zasjedanju, predsjednik Republike ima ovlast da uredbama sa zakonskom snagom uređuje sva pitanja koja zahtijeva ratno stanje. U slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, Predsjednik Republike može, na prijedlog predsjednika Vlade i uz njegov supotpis, donositi uredbe sa zakonskom snagom.

Predsjednik Republike dužan je podnijeti uredbe sa zakonskom snagom na potvrdu Hrvatskom saboru čim se bude mogao sastati. U suradnji s Vladom RH, predsjednik Republike sudjeluje u usmjeravanju rada sigurnosnih službi. Za poslove ostvarivanja te suradnje osnovano je Vijeća za nacionalnu sigurnost, kojim predsjedava predsjednik Republike, a odluke Vijeća supotpisuje zajedno s predsjednikom Vlade. Imenovanje čelnika sigurnosno – obavještajnih službi (SOA-e i VSOA-e), uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog odbora Hrvatskoga sabora, supotpisuju predsjednik Republike i predsjednik Vlade.

Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, a nakon savjetovanja s predstavnicima klubova zastupnika parlamentarnih stranaka može raspustiti Hrvatski sabor ako na zahtjev Vlade da se izglasa povjerenje, Hrvatski sabor Vladi izglasa nepovjerenje ili u roku od 120 dana od dana predlaganja ne donese državni proračun. Predsjednik Republike ne može na prijedlog Vlade raspustiti Hrvatski sabor dok traje postupak za utvrđivanje njegove odgovornosti za povredu Ustava.

### **6.4.1 Odgovornost**

Predsjednik Republike odgovoran je za povredu Ustava koju počini u obavljanju svojih dužnosti. Postupak za utvrđivanje posebne odgovornosti predsjednika Republike može pokrenuti Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika. O odgovornosti predsjednika Republike odlučuje Ustavni sud Republike

Hrvatske dvotrećinskom većinom svih sudaca. Ako Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdi njegovu odgovornost, Predsjedniku Republike prestaje dužnost po sili Ustava.

### **6.4.2. Nepovredivost**

Predsjednik Republike ima imunitet nepovredivosti. Ne može biti pritvoren niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak bez prethodnog odobrenja Ustavnog suda, osim ako je zatečen da čini kazneno djelo za koje je propisana zatvorska kazna u trajanju dužem od pet godina. U takvom slučaju državno tijelo koje je Predsjednika Republike pritvorilo, dužno je o tome odmah obavijestiti predsjednika Ustavnog suda.

Privremena spriječenost i izvanredni prestanak mandata Predsjednik Republike može povjeriti predsjedniku Hrvatskoga sabora da ga zamjenjuje u slučaju kraće spriječenosti uslijed odsutnosti, bolesti ili korištenja godišnjeg odmora. O povratku na dužnost odlučuje predsjednik Republike.

U slučaju duže spriječenosti uslijed bolesti ili nesposobnosti, a posebno ako predsjednik Republike nije u stanju odlučiti o povjeravanju dužnosti privremenom zamjeniku, predsjednik Hrvatskoga sabora preuzima dužnost privremenog predsjednika Republike na temelju odluke Ustavnog suda. Ustavni sud o tome odlučuje na prijedlog Vlade RH.

Predsjednik Republike podnosi ostavku predsjedniku Ustavnog suda. O ostavci predsjednika Republike obavještava se predsjednik Sabora koji po sili Ustava preuzima dužnost privremenog predsjednika Republike. Predsjednik Hrvatskoga sabora preuzima dužnost privremenog predsjednika Republike i u slučaju smrti predsjednika Republike ili kada Ustavni sud utvrdi razloge za prestanak mandata Predsjednika Republike (npr. u slučaju utvrđivanja odgovornosti, gubitka poslovne sposobnosti).

Kada predsjednik Hrvatskoga sabora kao privremeni predsjednik Republike donosi akt o proglašenju zakona, akt supotpisuje predsjednik Vlade Republike Hrvatske. Izbori za novog Predsjednika Republike moraju se održati u roku od 60 dana od dana preuzimanja dužnosti privremenog predsjednika Republike.

Zastava predsjednika Republike ističe se na zgradi u kojoj su službene prostorije i stan predsjednika kada on tamo boravi, na prometnom sredstvu (automobilu, zrakoplovu, brodu) te u drugim svečanim prilikama.

Lenta predsjednika Republike Hrvatske je znak predsjedničke časti. Sastoji se od tri boje: crvene, bijele i plave koje su položene kao i na zastavi Republike Hrvatske. Lenta je obrubljena zlatnim rubom. U sredini lente s prednje strane u bijelom polju nalazi se grb Republike Hrvatske obrubljen zlatnim rubom koji je s lijeve strane ukrašen izvezenim zlatnim grančicama hrasta, a s desne strane zlatnim grančicama masline. Lenta se nosi položena preko desnog ramena dijagonalno poprsjem do struka gdje se kopčom spaja s drugim krajem lente. Kopča je kvadratičnog oblika obrubljena zlatnim pletenom. Na sredini polja kopče je znak isti kao i znak na zastavi predsjednika Republike Hrvatske, ali bez natpisa na vrpci. Predsjednik Republike nosi lentu u posebnim svečanim prilikama koje su vezane uz predstavljanje Republike Hrvatske:

- na Dan državnosti;
- pri predaji priznanja;
- kod akreditiranja diplomatskih i konzularnih predstavnika;
- u drugim svečanim prilikama.

#### ***6.4.3. Ured predsjednika Republike***

Ured obnaša savjetodavne, administrativne, stručne i druge poslove u pripremi i skrbi oko priprema i provođenja odluka i akata koje donosi predsjednik Republike. Predsjednik Republike imenuje savjetnike predsjednika Republike i pomoćnike savjetnika predsjednika Republike. Savjetnici i pomoćnici savjetnika, sukladno odluci o imenovanju, odgovaraju predsjedniku Republike za praćenje stanja i izradu prijedloga djelovanja u određenom im području.

Radom Ureda upravlja predstojnik Ureda kojega imenuje i razrješava dužnosti predsjednik Republike. Predstojnik Ureda ima položaj visokoga državnog dužnosnika, a prema

zaposlenima u Uredu i ovlasti čelnika tijela državne uprave. Nisu dopuštena imenovanja u Uredu predsjednika Republike koja su u suprotnosti s načelom diobe vlasti.

## ***6.5 Vlada Republike Hrvatske***

Vlada je najviši organ izvršne i upravne vlasti u RH, upravlja nekretninama u vlasništvu RH.

Vladu čine predsjednik Vlade, tri potpredsjednika i ministri. Vlada ima uži Kabinet. U sastavu užeg Kabineta Vlade je predsjednik Vlade, potpredsjednici Vlade i ministri, koje odredi Vlada na prijedlog predsjednika Vlade. Predsjednik Vlade rukovodi radom Vlade i odgovoran je za njen rad, osigurava jedinstvo političkog i upravnog djelokruga Vlade, ostvaruje s drugim organima Republike i drugim organima i organizacijama, te usmjerava djelovanje Vlade kao cjeline i članova Vlade pojedinačno.<sup>27</sup>

Predsjednik Vlade potpisuje akte Vlade. Ako Vlada utvrdi da se u Gradskoj zajednici općina Zagreb, ili općini, ne osigurava izvršavanje odnosno izvršavaju zakoni i drugi propisi i opći akti ili ne provodi utvrđena politika, ima pravo i dužnost zahtijevati od izvršnih vijeća njihovih skupština da poduzmu određene mjere odnosno osigurati njihovo neposredno izvršavanje putem ministarstva ili drugih republičkih organa državne uprave.

Vlada ima pravo i dužnost ukinuti propis ministarstva, ili drugog republičkog organa državne uprave, ako ocijeni da je njime povrijeđen opći interes, odnosno ako je protivan utvrđenoj politici, zakonu ili propisu Vlade. Vlada ima pravo da, na prijedlog ministra, u cijelosti ili djelomično obustavi od izvršenja propis, ili drugi opći akt, skupštine gradske zajednice općina, odnosno skupštine općina i njihovih izvršnih vijeća i organa državne uprave za koji smatra da nije u skladu s Ustavom ili zakonom. Vlada obavlja nadzor nad radom ministarstva, ima pravo da poništava i ukida, po pravu nadzora, pojedinačne upravne akte ministarstva i zavoda.

---

<sup>27</sup> NN 150/11

Vlada donosi uredbe, odluke, rješenja i zaključke. Vlada donosi propise za izvršavanje saveznih zakona, i drugih saveznih propisa i akata, kad je tim propisima utvrđena nadležnost republičkih organa, a republičkim zakonom nije određena nadležnost drugog republičkog organa.

Kada je saveznim zakonom određeno da neki akt donosi ili neku radnju poduzima nadležni organ u Republici, odnosno nadležni republički organ, nadležni organ je Vlada, ako zakonom kao nadležni organ nije određen drugi republički organ.

Za davanje prijedloga i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti Vlada može osnivati komisije ili druga radna tijela. Za donošenje rješenja u upravnom postupku Vlada osniva posebne komisije čije članove imenuje iz reda članova Vlade. Vlada za obavljanje stručnih i drugih poslova za svoje potrebe osniva stručne, tehničke i druge službe i utvrđuje njihov djelokrug i ovlaštenja.

Za obavljanje određenih stručnih poslova osnivaju se samostalne stručne službe Vlade i to:

1. Sekretarijat za zakonodavstvo,
2. Ured za odnose s republikom i pokrajinama,
3. Ured za prilagođavanje europskim integracijama,
4. Ured za nacionalne manjine,
5. Ured za odnose s vjerskim zajednicama.

Vlada, ili od nje ovlašteno tijelo upravlja, raspolaže i koristi se imovinom RH, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. Vlada može poslove upravljanja i raspolaganja imovinom RH povjeriti Povjerenstvu Vlade za upravljanje imovinom RH, koje čine predsjednik

Vlade kao predsjedavajući Povjerenstva i članovi Vlade, koje posebnom odlukom odredi Vlada. Za obavljanje poslova evidencije i održavanja imovine RH kojom neposredno upravlja i raspolaže Vlada, te provedbu odluka Povjerenstva ustrojava se Ured za državnu imovinu.



## 7. ZAKLJUČAK

Premda se u ustavnim demokracijama zamjenjivanje predsjednika republike primjenjuje kao redovna ustavna procedura, nastup potrebe za njezinom primjenom politički sustav ipak stavlja u stanje određenog stupnja izvanrednosti. U tom smislu, ustavni sustavi nastoje propisivanjem što kraćeg roka za izbor novoga predsjednika povratiti narušeni politički ekvilibrij.

Potpredsjednici koji su sukcesijom postali predsjednici dosad su se držali tri najčešća scenarija: kao nastavljači politike svojega prethodnika, kao nositelji vlastite politike neovisno o svojem prethodniku i kao nositelji politike tzv. minimalnog pristupa, u kojemu su nastojali svojim kompetencijama ukazati na neki srednji put između svoje i politike svojega prethodnika.

Rasprava o problemu uređenja i primjene funkcije predsjednika republike jest mikrokozmos općeg pitanja ustavnopravnog normiranja i tumačenja. Klasični pristup općeg, širokog ustavnopravnog definiranja ostavlja otvorena vrata mnogim nejasnoćama u primjeni, ali u načelu može pokriti svaki zamislivi scenarij.

Podrobno normiranje isključuje nejasnoće, ali i ograničava spektar scenarija koji bi se mogli podvesti u predviđeni ustavni okvir. Poboljšanja su uvijek moguća, sustav zamjenjivanja predsjednika sukladno širini njegovih ovlasti i dužnosti treba neprestano preispitivati te ga učiniti bližim javnosti, kako bi u slučaju njegove primjene situacija bila percipirana manje traumatičnom za funkcioniranje egzekutive i državne vlasti općenito u očima građana.

Postojanje ustavnog mehanizma predsjednika republike i njegova uredna primjena nužni su uvjet za povratak privremeno narušenog političkog ekvilibrija između tijela državne vlasti i percepcije građana o predsjedniku republike kao predstavniku kontinuiteta državne zajednice.

## **8. POPIS LITERATURE**

1. SMERDEL, Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Zagreb, 2013.
2. SMERDEL, Branko, SOKOL, Smiljko, Ustavno pravo, Pravni fakultet, Zagreb, 2009.
3. SOKOL, Smiljko, SMERDEL Branko, Organizacija vlasti - političke ideje, ustavni modeli, zbilja, Zagreb 1988.
4. Heinrich, Hans-Georg, Welan, Manfred, Savezni predsjednik – u Politički sustav Austrije, priredio Anđelko Milardović, Pan liber, Osijek, Zagreb, Split, 1998
5. Parrish, Scott (1998), „Presidential Decree Authority in Russia, 1991-1995
6. Šegvić, Saša, O ratnim ovlastima Predsjednika SAD nakon terorističkog napada 11. rujna 2001., Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu – 52, 2002.
7. Ackerman, Bruce, Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism, Yale Univerity Press, New Haven, 2006

Internet stranice:

1. [www.nn.hr](http://www.nn.hr)